

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DU NUNAVIK : UNE REDÉFINITION DES
RELATIONS DE POUVOIR

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
CARL CLOUTIER

OCTOBRE 2010

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Être d'une région est bien davantage que d'y vivre ou d'y travailler, c'est aussi se sentir lié à sa mémoire autant qu'à son avenir à travers une communauté de destin (Éric Canobbio, 2009)

Je souhaite particulièrement remercier ma conjointe Marthe Rocheteau pour son soutien indéfectible. Ce travail ne se serait probablement jamais réalisé sans les nombreux questionnements à la fois originaux et préoccupants qu'elle a suscités chez moi au sujet des différentes nations autochtones. Aussi divers qu'ils fussent, ce sont ces questionnements qui m'ont conduit à observer la transformation politique boréale à venir. Je tiens aussi à remercier mon directeur de maîtrise, Yves Bélanger, pour ses judicieux conseils et son travail académique des plus cordial.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	iv
LISTE DES FIGURES	v
RÉSUMÉ	vi
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	
POUVOIR, NÉGOCIATION ET COMPROMIS POLITIQUE AU NUNAVIK : NOTIONS, SUJET ET APPROCHE	6
1.1 Présentation de la problématique	6
1.1.1 Premier élément : L'aspect particulier du Nunavik	7
1.1.2 Deuxième élément : Le cadre juridique	9
1.1.3 Troisième élément : Le compromis politique	13
1.1.4 Quatrième élément : Négociation politique et modification de la structure du pouvoir	14
1.1.5 Cinquième élément : Émergence et limite du nationalisme inuit au Nunavik ..	16
1.1.6 Sixième élément : L'économie	17
1.1.7 Septième élément : Vers un statut de région autonome	18
1.2 Modèle théorique; la structuration du pouvoir	20
1.2.1 Notion de pouvoir, d'autonomie et de dépendance	20
1.2.2 Notion de régime.....	21
1.2.3 Structuration et structure du pouvoir selon Lemieux	22
1.2.4 Notion de connexité	25
1.2.5 Notion de groupabilité (cohésion)	26
1.3 Propositions explicatives.....	28
1.3.1 Première proposition.....	28

1.3.2 Deuxième proposition.....	30
1.3.3 Troisième proposition	32
1.4 Présentation de l'hypothèse.....	33
CHAPITRE II	
LE RÉGIME NORDIQUE DU NUNAVIK : STRUCTURE DE POUVOIR HIÉRARCHIQUE	35
2.1 Limites du nationalisme inuit.....	36
2.2 La CBJNQ : Structure gouvernementale et administrative du Nord	44
2.3 Développement au Nunavik : réalité économique et sociale.....	50
CHAPITRE III	
NÉGOCIATION D'UN GOUVERNEMENT RÉGIONAL AU NUNAVIK : CHEMINEMENT VERS UNE STRUCTURE DE POUVOIR STRATARCHIQUE	62
3.1 Entente Sanarrutik : Développement économique et communautaire au Nunavik ..	63
3.2 Sivunirmut : Entente sur le financement global de l'Administration régionale Kativik.....	66
3.3 Structure du gouvernement régional du Nunavik.....	69
3.3.1 L'administration régionale du Nunavik.	82
3.3.2 Prerogatives du gouvernement régional du Nunavik	84
3.3.3 Les finances publiques du gouvernement régional du Nunavik	85
CONCLUSION	90
APPENDICE A	
ÉCHÉANCIER ENVISAGÉ POUR LA CRÉATION DU GOUVERNEMENT RÉGIONAL DU NUNAVIK	97
BIBLIOGRAPHIE.....	98

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ARK :	ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK
CBJNQ :	CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS
CNEQ :	CONVENTION DU NORD-EST QUÉBÉCOIS
CRDK :	CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT KATUTJINIQ
CSK :	COMMISSION SCOLAIRE KATIVIK
FCNQ :	FÉDÉRATION DES COOPÉRATIVES DU NOUVEAU-QUÉBEC
GRN :	GOUVERNEMENT RÉGIONAL DU NUNAVIK
ICA :	INSTITUT CULTUREL AVATAQ
OMHK :	OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK
ONG :	ORGANISATION NON GOUVERNEMENTALE
RRSSSN :	RÉGIE RÉGIONALE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU NUNAVIK
TNI :	TAQRAMIUT NIPINGAT INC.

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1. Collectivité du Nunavik.....	39
2. Structure du gouvernement régional du Nunavik.....	73
3. Organigramme général du gouvernement régional du Nunavik.....	76

RÉSUMÉ

Le concept du droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes demeure abstrait tant que les États, forts de leur monopole juridique et politique, n'ouvrent pas la voie des négociations afin de redéfinir leurs relations de pouvoir avec leurs minorités autochtones. La communauté inuit occupant l'espace septentrional du Québec revendique depuis plus d'une trentaine d'années l'obtention d'un pouvoir décisionnel effectif sur le territoire du Nunavik. Dans les années soixante-dix, la communauté inuit et les Cris se sont opposés au développement du colossal projet hydroélectrique de la Baie-James. La confrontation juridique et politique qui a suivi va se conclure en 1975 par la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) entre l'Association des Inuit du Nouveau-Québec, le Grand conseil des Cris, le gouvernement du Québec et du Canada. Ce traité définit les modalités d'un dédommagement financier et annonce la mise en place d'organismes régionaux à partir desquels les Inuit pourront exercer un certain pouvoir sur leur territoire. Dans la réalité, les Inuit du Nunavik hériteront d'un pouvoir limité essentiellement administratif. Encore aujourd'hui, les revendications et les négociations entourant une autonomie gouvernementale au Nunavik sont évolutives et progressent entre le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et les représentants inuits. Selon l'échéancier des négociations, en 2013 le projet autonomiste inuit devrait faire partie de la réalité politique québécoise et canadienne. L'histoire et les transformations politiques à venir au sein de cette région manifestent un processus de redéfinition des relations de pouvoir entre ces acteurs. À partir d'une approche théorique de la structuration du pouvoir, nous analysons la modification de la relation de pouvoir entre ces acteurs, c'est-à-dire le passage d'une structure de pouvoir hiérarchique singulièrement défini par la CBJNQ à une structure de pouvoir strataρχique signalée principalement par l'élection de l'Assemblée du Nunavik.

Mots clés : Autonomie gouvernementale, Nunavik, relation de pouvoir, Inuit, structure de pouvoir.

INTRODUCTION

La présente étude s'intéresse au territoire et à la population nordique du Québec, soit la région du Nunavik. À titre de repère, la région du Nunavik représente une superficie de plus de 500 000 kilomètres carrés, s'étendant du 55^e parallèle à la pointe septentrionale de la province du Québec, se limitant à l'est par le Labrador et à l'ouest par la baie d'Hudson. Le Nunavik se trouve à être la partie territoriale située au nord du 55^e parallèle de la latitude Nord, sans inclure les terres de catégories 1A et 1B des Cris de Grande-Baleine ainsi que les terres de catégorie 1B-N des Naskapis définies selon la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) et de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ). Cette région du Québec compte quatorze communautés dispersées sur les rives de la baie d'Ungava et de la baie d'Hudson dont la plupart comptent moins de mille habitants. Selon le Recensement canadien de 2006, la majorité de la population du Nunavik est d'origine inuit et nous y dénombrons environ 10 000 habitants.

La plupart de ces derniers sont bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. C'est-à-dire que les Cris et les Inuit occupant le Nord de la province se sont opposés dans les années 1970 à la construction du projet hydroélectrique La Grande, un volet faisant partie des travaux du complexe hydroélectrique de la Baie James. Devant cette contestation judiciaire des Cris et des Inuit, le gouvernement du Québec s'est acquitté de ses obligations en signant le 11 novembre 1975 la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Un accord mettant en place certains organismes administratifs organisant la gestion du Nord québécois et décernant des fonds à la population en guise de dédommagement occasionné par les travaux liés à l'exploitation de l'hydroélectricité.

De manière générale, cette recherche se veut circonscrite dans l'espace et dans le temps. Aujourd'hui, cette région du Québec est engagée dans un processus de négociation politique

afin de mettre en place un gouvernement autonome pour la région du Nunavik. Le processus de négociation actuel entourant l'autonomie gouvernementale du Nunavik nous permet de constater qu'une période politique et administrative de plus ou moins quarante ans sera remplacée par la mise en place d'un gouvernement régional. Cette période de consolidation politique devrait officiellement se concrétiser en 2013 par l'élection de l'Assemblée du Nunavik.

Les négociations pour un tel projet d'autonomie gouvernementale ont été semées d'embûches pour la partie inuit ainsi que pour les deux paliers de gouvernements, ceci étant vraisemblablement la conséquence historique des différents remaniements constitutionnels des années quatre-vingt. Néanmoins, si ces dernières années les Inuit du Nunavik se sont investis dans un processus de redéfinition de leur relation de pouvoir avec le gouvernement canadien et québécois, c'est en partie grâce à l'évolution et au développement du droit autochtone au niveau national. C'est en effet le développement d'un cadre normatif récent qui permet de cheminer vers la reconnaissance des populations autochtones et l'établissement d'une autonomie politique inuit à l'intérieur du Canada et du Québec. Les négociations entourant l'autonomie politique du Nunavik ont heureusement profité du renversement d'une approche historique assimilatrice et de cessation des droits ancestraux à celle d'une reconnaissance mutuelle. Aujourd'hui, nous sommes donc à souhaiter que l'avènement de l'autonomie gouvernementale du Nunavik s'enracine dans notre société, notamment que cette région nordique fasse valoir ses valeurs économiques, politiques et sociales afin que son développement soit une réussite ainsi qu'une source d'inspiration pour l'avenir de notre « vivre ensemble ».

Le sujet de ce mémoire concerne les politiques gouvernementales élaborées par les deux paliers de gouvernement afin de répondre aux demandes et revendications d'autonomie politique des Inuit du Nunavik. L'objectif est d'analyser la structuration du pouvoir entre la partie inuit, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. Plus spécifiquement, rendre compte de la transformation de la gestion nordique du territoire par le gouvernement

québécois travaillant à reconnaître politiquement les Inuit du Nunavik. À partir de cette démarche, nous pourrions réfléchir et analyser la mise en place ou plus particulièrement, l'élaboration de l'autonomie gouvernementale du Nunavik. À vrai dire, c'est à partir d'une perspective de l'autonomie et de la dépendance que nous pourrions évaluer l'établissement de cette autonomie politique régionale.

Dans un premier temps, nous ferons état des enjeux et questionnements orientant préalablement l'étude de la mise en place d'un gouvernement régional au Nunavik. Plusieurs éléments spécifiques à la région du Nunavik permettent de dresser un portrait des rapports de pouvoir entre les représentants inuit, les gouvernements du Québec et du Canada. Les relations historiques entre ces derniers conservent une importance particulière afin d'analyser la transformation politique à venir. La lecture de la réalité politique, économique et sociale de la région ne peut d'ailleurs être entreprise sans tenir compte de sa dimension boréale. Il sera pertinent de reconnaître que la mise en place d'une autonomie politique régionale au Nunavik compose essentiellement avec des compromis politiques. Les compromis politiques matérialisent certains pouvoirs et selon l'exercice de ces derniers par les Inuit, le gouvernement canadien et le gouvernement québécois, une structure de pouvoir organise leurs relations. Il est notamment approprié de reconnaître que la négociation de l'autonomie politique de la région relève de la bonne volonté des gouvernements fédéral et provincial à redéfinir leur position de pouvoir.

Dans cette perspective, c'est à partir du modèle théorique de Vincent Lemieux de *La structuration du pouvoir* que nous serons en mesure de repérer les relations de pouvoir d'autonomie et de dépendance entre les Inuit du Nunavik et les gouvernements fédéral et provincial. Ce modèle théorique de la structuration du pouvoir présente plusieurs notions essentielles favorisant une analyse des rapports de pouvoir. Selon nous, l'autonomie politique régionale du Nunavik occasionne une transformation des moyens d'action chez les acteurs. Dans cette perspective, nous assisterons à une transformation de la structure de pouvoir. C'est-à-dire que la structure hiérarchique actuelle va être remplacée par une structure de

pouvoir strataρχique. Nous prendrons soin de définir ces deux structures et de faire la démonstration que les Inuit du Nunavik assisteront à un changement de la structure de pouvoir les régissant.

Deuxièmement, nous nous intéresserons principalement à la structure de pouvoir hiérarchique régissant les relations de pouvoir entre les Inuit du Nunavik, le gouvernement du Canada et celui du Québec. Cette structure de pouvoir prend forme à partir des années soixante-dix avec l'entrée en vigueur de la CBJNQ. L'officialisation de la CBJNQ viendra baliser étroitement les premiers balbutiements d'un projet autonomiste inuit au Nunavik. À vrai dire, ce traité met en place une structure gouvernementale essentiellement administrative en mettant sur pied divers organismes pour administrer le Nord du Québec. Ces organismes vont permettre d'améliorer les conditions socio-économiques des résidents de la région, mais leur nature administrative viendra limiter la manifestation d'un pouvoir local et régional répondant aux besoins des Nunavimmiuts.

Dans un dernier temps, nous analyserons le cheminement vers une structure de pouvoir strataρχique s'annonçant initialement par l'Entente Sanarrutik officialisée en 2002. Cette entente favorise un développement économique et communautaire déléguant plusieurs responsabilités à l'Administration régionale Kativik (ARK). Ensuite, l'Entente Sivunirmut de 2004 dont l'objectif est de regrouper le financement régional et de transférer certains pouvoirs à l'ARK. Ces diverses ententes nous permettent d'observer un début de transformation dans la structure de pouvoir hiérarchique. Toutefois, l'élection de l'Assemblée du Nunavik et de son gouvernement, en 2013, complètera le remplacement d'une structure de pouvoir hiérarchique par une structure de pouvoir strataρχique. Contrairement à la structure hiérarchique, la structure de pouvoir strataρχique permettra aux Inuit du Nunavik d'avoir la possibilité de contrôler, d'exercer et de partager un réel pouvoir décisionnel avec les gouvernements du Canada et du Québec.

Tout compte fait, à des fins théoriques et pratiques, nous souhaitons analyser ce que porte la notion d'autonomie politique pour la région du Nunavik. Tout cela, tel que mentionné précédemment, dans une perspective d'étude de la structuration du pouvoir, principalement caractérisée par des rapports d'autonomie et de dépendance entre les acteurs. Cette réflexion s'articule ainsi autour de l'autonomie politique du Nunavik et particulièrement sur les problèmes que cette autonomie politique soulève en termes de rapport d'autonomie et de dépendance. Nous sommes donc devant un cadre qui ne sera pas celui d'une région administrative, ni celui d'un nouveau territoire ou d'une province puisque l'intégrité territoriale du Québec est conservée. Il s'agit d'un modèle régional qui pourrait bien un jour, lorsqu'une plus grande viabilité économique sera atteinte, s'inscrire possiblement dans un statut de type « province autonome » dont les contours demeurent toujours à être définis. Quoi qu'il s'en suive, le modèle actuellement envisagé présente plusieurs caractéristiques originales.

CHAPITRE I

POUVOIR, NÉGOCIATION ET COMPROMIS POLITIQUE AU NUNAVIK : NOTIONS, SUJET ET APPROCHE

1.1 Présentation de la problématique

Au moment où sont écrites ces lignes, l'autonomie gouvernementale du Nunavik se négocie et s'organise entre les représentants inuit, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. La mise en forme d'une structure gouvernementale au nord du 55^e parallèle du territoire québécois occasionne une redéfinition des relations de pouvoir entre ces trois acteurs. Selon l'échéancier des négociations, 2007 à 2013, le Nunavik devrait disposer de certains pouvoirs autonomes ainsi que de pouvoirs délégués par les deux paliers de gouvernement. Cette transformation politique soulève de nombreux questionnements et la problématique de notre objet d'étude se construit selon divers éléments qui évoquent la dimension spécifique du Nunavik, soit sa nature historique, sa géographie, ses enjeux politiques et socio-économiques. Nous allons alors nous pencher sur sept éléments présentant notre problématique, soit l'aspect particulier de la région, le cadre juridique, la dimension politique de l'avènement d'un gouvernement régional, la négociation politique et la modification de la structure de pouvoir, le nationalisme inuit au Nunavik, l'aspect économique de la région et le cheminement du Nunavik vers un statut de région autonome. Pour terminer, nous présenterons le modèle théorique de la structuration du pouvoir, le cadre conceptuel et l'hypothèse de recherche orientant notre étude.

1.1.2 Premier élément : L'aspect particulier du Nunavik

Le projet d'autonomie gouvernementale des Inuit du Nunavik est le produit de circonstances particulières à la région. Nous entendons d'abord la montée d'un micro régime à l'intérieur du régime existant. Une réflexion en termes de normes, de valeurs et de structure d'autorité. L'utilisation du concept de micro régime nous renvoie à l'idée de la politique autochtone du « *cas par cas* » adopté par les gouvernements canadien et québécois.¹ La littérature révèle qu'il n'existe pas de modèle de gouvernement autonome pouvant être appliqué à l'ensemble des situations de revendications politiques autochtones. La diversité des nations autochtone nécessite des ententes ponctuelles et aussi diverses les unes des autres. L'hétérogénéité de ces dernières conditionne ainsi des ententes adaptées aux réalités de chaque groupe autochtone et : « Cette diversité rend difficile le développement d'une vision commune de l'autonomie gouvernementale ».² Les nations autochtones ne forment pas un tout homogène et il est nécessaire de reconnaître les intérêts particuliers de chaque communauté. Certaines communautés vivent à proximité des milieux urbains et ont un poids démographique prépondérant alors que d'autres vivent sur des territoires plus isolés et pratiquent leurs activités traditionnelles. Les territoires n'ont d'ailleurs rien en commun, certains ont subi de véritables transformations d'aménagement alors que d'autres demeurent pratiquement intacts.

À ce sujet, nous sommes en mesure de relever deux facteurs de nature géographique et historique liés à la dimension nordique de la province québécoise. Quelle compréhension pouvons-nous développer de l'évolution de la situation politique du Nunavik si nous omettons de tenir compte de facteurs géographiques tels : l'isolement du territoire et la rigueur climatique du Nunavik? En effet, la réalité géographique des Inuit du Nunavik fait qu'ils n'ont pas été soumis à un processus de colonisation intensif contrairement aux

¹ Aujourd'hui, le gouvernement canadien et les différents gouvernements provinciaux négocient avec chaque nation autochtone afin d'arriver à développer un modèle particulier d'autonomie gouvernementale propre à chacune d'entre elles. Cette manière de procéder, la politique du « *cas par cas* », relève des recommandations avancées par la *Commission royale sur les peuples autochtones* de 1996.

² Tremblay, Jean-François. « *L'autonomie gouvernementale autochtone, le droit et le politique, ou la difficulté d'établir des normes en la matière* ». *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 2-3, 2000, p.148.

Amérindiens occupant les abords du fleuve Saint-Laurent. La rigueur climatique explique probablement pourquoi l'espace septentrional du Québec n'a pas été colonisé de la même manière que le Sud de la province. En constatant ainsi l'absence d'un processus de colonisation au Nord de la latitude du 55^e parallèle, nous comprenons pourquoi les Inuit du Nunavik sont demeurés majoritaires sur ce territoire.

L'annonce du développement du projet hydroélectrique de la Baie-James dans les années soixante-dix, affirme l'entrée en scène de deux nouveaux acteurs autochtones : les Cris et les Inuit. L'isolement géographique se réduisant avec le développement de la politique énergétique du gouvernement québécois, les acteurs nordiques vont faire entendre leurs revendications sur l'espace national québécois. Ces acteurs vont défendre une vision du Nord en formalisant des revendications politiques, territoriales, culturelles et économiques. Les facteurs géographiques sont importants, mais nous ne sommes pas en train d'avancer qu'ils vont être fonction du type d'autonomie gouvernementale développée. Il est seulement légitime de reconnaître ces facteurs, puisqu'ils occasionnent des circonstances particulières et ils peuvent influencer la mise en forme de l'autonomie politique des Inuit du Nunavik. À titre d'exemple, l'autonomie économique par rapport à l'autonomie politique demeure un sujet très problématique, mais révèle en même temps la nécessité de composer avec des facteurs propres à la région.

Le second facteur, à caractère historique, nous révèle la forme de gouvernement autonome souhaité par les Inuit du Nunavik. La structure gouvernementale développée est le fruit des relations entretenues entre les Inuit et le gouvernement du Québec. Les événements passés et récents, en se référant principalement aux relations entre les Inuit et le gouvernement du Québec depuis l'avènement de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, ont façonné la situation actuelle. Les institutions mises en place par la CBJNQ ont permis le développement d'une expérience administrative. L'exercice de ce pouvoir administratif demande d'être révisé afin d'inclure une dimension décisionnelle à l'exercice du pouvoir des Inuit sur leur territoire. Nous mentionnons ces faits, car les circonstances

historiques et géographiques demeurent au centre de diverses questions entourant les revendications autonomistes du Nunavik. Ces circonstances ne servent pas uniquement de facteurs légitimes et explicatifs à l'autonomie gouvernementale des Inuit du Nunavik, mais ce sont des facteurs auxquels nous devons nous référer afin de comprendre et analyser notre objet d'étude.

1.1.3 Deuxième élément : Le cadre juridique

Conformément à leur pouvoir respectif, les législateurs fédéraux et provinciaux ont le mandat d'édicter les mesures applicables aux activités des autochtones se rapportant à des droits ancestraux ou issus de traités. Les gouvernements disposent donc de l'autonomie d'élaborer et de régir la manière dont les droits de ces derniers devraient interagir avec les autres membres de la société. Toutefois, depuis le rapatriement de la constitution canadienne de 1982, les gouvernements du Canada et du Québec ne détiennent plus le pouvoir législatif de circonscrire les droits des autochtones. Les autorités gouvernementales ont donc un pouvoir qui : « [...] se trouve maintenant limité et toute mesure législative portant atteinte à des droits ancestraux ou issus de traités doit être justifiée ».³ Antérieurement à 1982, la conception des droits ancestraux et les traités se fondaient seulement sur la *Common law* et pouvaient être abolis par voie législative. Depuis, l'article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* accorde une protection constitutionnelle aux intérêts des autochtones. L'action des gouvernements envers les autochtones procède donc à l'intérieur de balises définies et ces derniers ne peuvent plus faire fi des droits autochtones. Les négociations politiques peuvent ainsi légitimement s'engager afin que naissent des projets concrets de reconnaissance autochtone. Enfin, la *Loi constitutionnelle de 1982* a confirmé la poursuite de l'application d'un droit coutumier autochtone tout en élargissant sa portée.

³ Otis, Ghislain. *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2005, p. 7.

Les questions autochtones ont fait l'objet des premières modifications constitutionnelles portées à la *Loi constitutionnelle de 1982* et ces dernières prévoient que les droits résultant des revendications territoriales déjà existantes et à venir vont être considérés comme des droits découlant des traités [partie II, paragraphe 35 (3)]. Selon ces formulations constitutionnelles, la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) de 1975 et la Convention du Nord-Est québécois signée par les Naskapis de Schefferville en 1978 sont considérées depuis 1983, comme des accords de revendications territoriales globales au sens du paragraphe 35 (3) de *Loi constitutionnelle de 1982*. Ces Conventions bénéficient ainsi d'une protection constitutionnelle puisqu'ils font l'objet de droits visés par les traités. Il importe de souligner cela puisque le fait d'enchâsser ces traités dans la constitution canadienne, permet à la partie autochtone d'être davantage outillée juridiquement dans le cas d'un non-respect des clauses d'un dit traité. Cette reconnaissance collective des peuples autochtones a d'ailleurs permis de remettre en marche toute la question du statut des structures gouvernementales autochtones. C'est entre autres ce qui a alimenté les discussions constitutionnelles des années 1983 à 1992 et c'est notamment ce qui a été reconnu en 1995 par le gouvernement canadien. C'est-à-dire que dans sa politique relative à l'autonomie gouvernementale, il va inclure la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones.

Cette reconnaissance des peuples autochtones dans la *Loi constitutionnelle de 1982* occasionne une rupture avec le passé quant à la notion des droits ancestraux et des droits issus des traités. Nous assistons officiellement à la mise en place d'une protection constitutionnelle des droits autochtones et par conséquent, le comportement législatif et juridique du gouvernement fédéral est restreint. Ce dernier a maintenant le devoir de prendre en compte les droits des Autochtones dans la législation et cette même législation doit favoriser la conclusion d'ententes avec les différentes communautés autochtones afin d'assurer une réconciliation de leurs intérêts respectifs. À ce sujet, il est d'ailleurs pertinent de considérer l'enchâssement constitutionnel de la *Charte canadienne des droits et libertés*, car l'article 25 de la charte : « [...] garantit [que] certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples

autochtones du Canada, [...] ».⁴ Tel que mentionné précédemment, les droits autochtones font office de protections particulières et les politiques d'assimilation historiquement reconnues n'ont plus leurs raisons d'être et sont de surcroît interdites et inconstitutionnelles. La reconnaissance des peuples autochtones confère ainsi des droits collectifs aux différentes communautés.

Aujourd'hui, le Québec et le Canada sont engagés dans un processus de reconnaissance de la collectivité inuit, mais il n'en a pas toujours été ainsi. Auparavant, le gouvernement fédéral a toujours cherché, quant aux droits de l'État et des autochtones au sujet de l'utilisation du territoire, à exiger de ces derniers qu'ils cèdent leurs droits ancestraux au moment de conclure un traité. C'est notamment ce que stipule l'article 2.1 de la CBJNQ contenant une cession générale des droits ancestraux des Cris et des Inuit. La CBJNQ a donc consacré les Cris et les Inuit aux seuls droits reconnus par le texte du traité. Ces derniers ne peuvent guère profiter d'une évolution possible dans la reconnaissance judiciaire des droits ancestraux. Cette approche par la cessation des droits ancestraux lors de la conclusion d'un traité n'est plus de rigueur dans la politique canadienne à l'égard des Autochtones. Tel que mentionné précédemment, en 1995 le gouvernement canadien a promulgué une loi officielle de reconnaissance et de mise en œuvre négociée du droit ancestral (inhérent) à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Ce propos est d'ailleurs rapporté dans le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996. Dans son rapport, la Commission soutient singulièrement la thèse selon laquelle les droits ancestraux reconnus par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* contiennent un droit général à l'autonomie gouvernementale.

Dans un même ordre d'idées, l'autonomie gouvernementale autochtone doit, semble-t-il, s'articuler à partir de la bonne gouvernance. Nous entendons ici : « [...] le processus et les institutions par lesquelles les décisions sont prises et l'autorité exercée au sein d'une

⁴ Gouvernement du Canada. *Charte canadienne des droits et libertés*. [En ligne] Le 29 mars 1982. http://lois.justice.gc.ca/fr/charte/1.html#anchorbo-ga:l_I

organisation ».⁵ Évidemment, qu'il s'agisse de gouvernance internationale, nationale ou autochtone, la bonne gouvernance impose l'élaboration de mécanismes, de processus et d'institutions à partir desquels tous les citoyens exercent leurs droits fondamentaux, gèrent pacifiquement leurs différends et s'acquittent par ailleurs, de leurs obligations mutuelles. En ce sens, l'idée de gouvernance se différencie du terme de gouvernement se présentant comme un organe dictant sa volonté. Il est d'ailleurs pertinent de se demander si la bonne gouvernance, s'organisant principalement à partir du respect des droits et libertés individuels, est conforme aux aspirations légitimes des Autochtones souhaitant se développer sans liquider leur particularisme culturel. Ceci se référant essentiellement aux actions gouvernementales insistantes sur l'imposition ou encore, la transposition aux sociétés autochtones des valeurs canadiennes avec la Charte des droits. Si la bonne gouvernance autochtone se fonde sur le respect des droits et libertés de la personne, pouvons-nous prétendre observer un caractère menacé de leur spécificité dans l'organisation d'une autonomie politique autochtone? Selon notre dynamique contemporaine de revendications des droits, « [...] la bonne gouvernance par les droits fondamentaux apparaît comme une condition objective du maintien de cultures plurielles vivantes ».⁶ Nous pouvons finalement penser que l'impact de la Charte sur les institutions autochtones ne se distingue pas de celui du pouvoir global d'une province protégée par la Constitution et bénéficiant du privilège d'adopter des lois en fonction de son contexte culturel, social et linguistique particulier. Ceci permettant d'ailleurs aux provinces d'exprimer indirectement leur identité distinctive.

Le droit à l'autonomie gouvernementale, droit inhérent ou issu de traités, doit vraisemblablement s'élaborer dans son principe général. Dans le sens où le droit à l'autonomie gouvernementale pour les différentes communautés autochtones va se concrétiser par l'utilisation de ses institutions gouvernementales afin de protéger, d'exprimer et de promouvoir sa culture distinctive. Une spécificité culturelle pouvant notamment se traduire par l'expression d'un mode de vie particulier tout en étant étroitement lié à un territoire comme à l'exploitation de ses ressources naturelles. Ces principes juridiques

⁵ *Op. Cit.*, Otis, Ghislain. 2005, p. 132.

⁶ *Ibid.*, p. 145.

permettent décidément d'entamer des négociations pour la création de gouvernement autochtones au niveau national et provincial. Il importe de souligner que l'absence du Québec en tant qu'adhérent officielle à la Constitution canadienne ne présente pas d'irrégularité par rapport à tout ce qui a été soulevé précédemment. Depuis 1985, l'Assemblée nationale a adopté une résolution reconnaissant l'existence de dix nations autochtones et une nation Inuit sur son territoire avec lesquelles le gouvernement du Québec reconnaît la nécessité de conclure des ententes d'autonomie gouvernementale.

1.1.4 Troisième élément : Le compromis politique

La politique autochtone du gouvernement fédéral a été révisée et elle ne procède plus par la cessation des droits ancestraux, mais par la reconnaissance des droits autochtones. À ce propos, la *Loi constitutionnelle de 1982* attribue une protection constitutionnelle aux intérêts des Autochtones. Cet événement, historique pour la reconnaissance des droits autochtones, n'élimine toutefois pas la complexité des négociations entourant l'autonomie gouvernementale. Tel que mentionné, l'hétérogénéité des nations autochtones, l'aspect géographique des territoires revendiqués et la diversité des situations sont autant de facteurs qui rendent impossible le développement d'une solution uniforme comme tend à le faire l'avenue juridique. Le développement de l'autonomie gouvernementale autochtone se réfère donc à des compromis de nature politique et c'est d'ailleurs dans cette perspective que les gouvernements canadien et québécois procèdent au « *cas par cas* » avec les différentes nations autochtones.

Les regroupements nationaux ou régionaux sont relativement récents et les communautés qui les représentent sont unies par des liens culturels, linguistiques ou historiques.⁷ Les conditions visant l'autonomie gouvernementale par la mise en place d'un organisme national ou régional autochtone, s'accompagnent nécessairement d'un débat

⁷ *Idem.*

identitaire sur la constitution de l'ensemble et sur la place des parties en tant que sous région, communauté et individus. L'autonomie gouvernementale autochtone implique donc spécifiquement des enjeux politiques et par le fait même, nous devons envisager les choix stratégiques adoptés par les acteurs, surtout concernant ceux des gouvernements. Du côté de ces derniers, l'importance des terres revendiquées influence les compromis possibles. L'aspect géographique du territoire conserve ainsi toute son importance, car il est plus facile de remettre un titre de propriété foncière à des autochtones qui vivent en région éloignée plutôt qu'à ceux situés à proximité de milieux urbains. C'est à partir de ce constat que : « La diversité des situations et des contextes rend impossible le développement de solutions uniformes comme tend à le proposer une avenue strictement juridique ».⁸ Le juridique conserve néanmoins sa fonction d'encadrer les négociations sur l'autonomie gouvernementale, mais il ne peut s'y substituer.⁹ Les compromis suscités autour de l'autonomie gouvernementale sont définitivement de nature politique. Le territoire, la citoyenneté, la légitimité du pouvoir, son organisation, ses compétences et tous les autres aspects de l'autonomie gouvernementale demandent à être définis et tout autant négociés. Nous sommes ainsi à l'intérieur d'une dynamique complexe de négociations où d'une part, les Inuit du Nunavik doivent débattre et s'entendre entre eux afin d'arriver à un consensus durable. D'autre part, l'autonomie gouvernementale des Inuit du Nunavik ne peut se réaliser sans l'aval des gouvernements canadiens. Cela dit, la création d'une structure d'autonomie politique inuit au Nunavik dépend spécifiquement du mode de gouverne, c'est-à-dire de la nature des relations entre les Inuit du Nunavik et les gouvernements canadien et québécois.

1.1.5 Quatrième élément : Négociation politique et modification de la structure du pouvoir

Les acteurs sont les Inuit du Nunavik et les gouvernements canadien et québécois. Particulièrement le gouvernement du Québec¹⁰, qui par ces initiatives détermine le cadre et la

⁸ *Ibid.*, p. 149.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Nous ne négligeons pas l'importance du rôle de gouvernement canadien, mais afin que la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) ait un caractère juridique reconnu, le gouvernement québécois devait,

forme de l'autonomie politique de la région du Nunavik. Nous savons qu'il n'existe pas de modèle d'autonomie politique autochtone pouvant être, plus ou moins, reproduit et appliqué là où cela est revendiqué. Chaque gouvernement doit considérer les objectifs propres aux acteurs concernés, pour ensuite élaborer un type d'autonomie politique relevant du respect mutuel des parties prenantes. Les initiatives gouvernementales et les différentes politiques du gouvernement sont de première importance en ce qui a trait à l'accession d'une autonomie politique inuit. Ce sont en effet les initiatives gouvernementales, en décrétant de nouveaux rapports d'autonomie et de dépendances entre les régimes, qui favorisent la concrétisation d'une autonomie politique inuit au Nunavik. Cette dernière s'organise principalement à partir de la volonté des gouvernements canadien et québécois de transformer leurs rapports avec les Inuit. Les autorités gouvernementales ont donc la responsabilité de mettre en place le cadre à partir duquel va s'élaborer ladite autonomie gouvernementale. Tout compte fait, ce sont les initiatives gouvernementales, en tant que base de référence, qui créent cet espace de négociation à l'intérieur de laquelle s'articule et se met en place l'autonomie politique du Nunavik. Évidemment, tout cela se fait dans le respect de la communauté inuit. Les représentants ou négociateurs inuit exercent notamment un rôle central dans ce processus d'autonomie politique. Ces derniers influencent et posent des gestes concrets dont les gouvernements sont sensibilisés par certaines orientations et par le fait même, ces derniers privilégient telle ou telle décision plutôt qu'une autre.

Au niveau des problèmes de structure du pouvoir, la création d'une autonomie gouvernementale inuit efficace dépend du type de gouverne, c'est-à-dire du modèle de relation qui est privilégié entre les Inuit du Nunavik et les autorités gouvernementales fédérale et provinciale. Cette dynamique relationnelle pose problème, car la question de la création d'une autonomie politique inuit suppose une transformation de la structuration du pouvoir. De toute évidence, la structuration du régime inuit va occasionner une redéfinition de l'organisation des relations de pouvoir au sein de la société entre ces derniers et les

selon la loi de 1912 sur l'extension des frontières du Québec, reconnaître les droits des « habitants sauvages » de la Terre de Rupert et obtenir la « remise » de ces droits comme l'avait fait le gouvernement canadien. Le Québec s'est vu imposer cette obligation afin de respecter les engagements du gouvernement canadien qui relevait d'un traité impérial datant de 1870, devant obtenir un règlement des droits ancestraux des nations autochtones. C'est à ce titre que le gouvernement québécois est davantage un acteur principal.

allochtones. Cette même structuration de régime entraîne ainsi des modifications dans la structure du pouvoir.

1.1.6 Cinquième élément : Émergence et limite du nationalisme inuit au Nunavik

Les négociations de l'autonomie gouvernementale du Nunavik ont émergé avec l'apport de la Fédération des coopératives du Nouveau-Québec (FCNQ). Au début des années 1960, ce mouvement coopératif a permis de développer un nationalisme inuit et de faire valoir les aspirations de ces derniers pour un éventuel contrôle économique et politique de leur région. Mais, devant tout grand projet de société, les citoyens ne partagent pas forcément les mêmes points de vue. Après un long conflit juridique et politique au sujet du développement hydroélectrique de la Baie James, une entente est conclue avec le Grand conseil Cris du Québec, l'Association des Inuit du Nouveau-Québec, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. La Convention de la Baie James et du Nord québécois, entrée en vigueur en 1978, a donné lieu à la mise sur pied d'organismes administratifs ainsi qu'à des mesures correctrices afin de diminuer les conséquences négatives liées au développement hydroélectrique de la région. Cette entente (CBJNQ) permettait à la fois de répondre à la politique énergétique des gouvernements canadiens et québécois de l'époque et d'autre part, de court-circuiter indirectement les ambitions politiques initiées par les représentants du mouvement coopératif inuit. Malgré ce premier règlement se rapportant singulièrement aux terres et aux titres fonciers, une importante partie de la population inuit conserve un souhait d'autonomie politique. Environ une dizaine d'années plus tard, en 1987, un référendum dont l'objectif est d'enclencher le processus d'autonomie politique du Nunavik est organisé, mais la communauté inuit doit composer à nouveau avec des divisions idéologiques. La nature de cette division idéologique sera élaborée au chapitre suivant. Compte tenu d'un résultat référendaire non significatif, le Directeur général des élections du Québec va inviter la communauté inuit à se réconcilier. Cette division au sein de la communauté inuit va être l'occasion pour le gouvernement québécois de retarder toutes négociations autour de l'autonomie politique de la région. Il faudra attendre jusqu'au 25 novembre 1999, quelques

mois après l'annonce officielle de la création du nouveau territoire du Nunavut (1^{er} avril 1999), pour que la Société Makivik¹¹, de concert avec le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, conclue un accord politique. Le président de la Société Makivik, Pita Aatami, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Robert Nault, ainsi que Guy Chevrette, ministre délégué aux Affaires autochtones signaient un document pour la création de la Commission du Nunavik. Le principal mandat de cette dernière sera de rédiger des recommandations sur la forme et le fonctionnement d'un futur gouvernement pour la région du Nunavik. Les relations politiques des autorités gouvernementales avec le Nunavik ont donc limité, en partie, l'émergence et la concrétisation des aspirations d'autonomie politique et économique des Inuit. Des aspirations qui sont d'ailleurs étroitement liées au développement d'un nationalisme inuit.

1.1.7 Sixième élément : L'économie

En termes de difficulté pratique, la littérature soulève un problème commun de nature économique quant aux micros régimes autochtones. Peu importe les considérations financières provenant de la propriété des ressources naturelles, le futur gouvernement du Nunavik est, avant même sa création, devant un défi de taille : la mise sur pied d'un système économique viable. Comme tous les gouvernements autochtones, le futur gouvernement du Nunavik va être dépendant de transferts financiers des gouvernements fédéral et provincial. À ce titre, l'autonomie du Nunavik ne peut donc être que partielle.

La dépendance économique demeure le plus grand enjeu de l'autonomie politique de la région. L'économie du Nunavik est en effet dépendante à plus de 80 % du financement de l'État. L'autonomie politique doit donc avoir pour objectif de s'affranchir de cette

¹¹ La Société Makivik a été établie en 1978 par une loi provinciale pour recevoir et administrer les fonds décernés par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ainsi que pour superviser la mise en œuvre des dispositions de l'entente. En l'absence d'un gouvernement autonome pour la région du Nunavik, c'est à la Société Makivik que revient l'organisation des affaires politiques puisque son président est élu par des représentants des quatorze communautés du Nunavik.

dépendance financière. La position géographique et le climat hostile de la région offrent peu de possibilités au niveau du développement économique. Tout reste à être pensé et à ce que la voie de l'innovation soit au rendez-vous. Néanmoins, un système de péréquation semble être une solution partagée par plusieurs auteurs. C'est notamment par souci d'équité que Jean-Jacques Simard, Martin Thibault et Jean-François Tremblay s'entendent sur l'application d'un pareil système nous étant familier au Canada. Sans pour autant négliger les points d'impôts selon le respect des champs de juridiction constitutionnel. Pour l'instant le sujet est en partie théorique et il restera à constater la réalité des faits lorsque les ententes de financement global et les compétences en matière fiscale seront déterminées entre les parties concernées. Selon l'échéancier envisagé pour la création du gouvernement régional du Nunavik, l'étape de négociation devrait se terminer en milieu ou fin de l'année 2010 avec la signature de l'Entente finale.

1.1.8 Septième élément : Vers un statut de région autonome

Aujourd'hui, le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et la Société Makivik poursuivent ardemment les négociations quant à l'élaboration de l'autonomie politique du Nunavik. Dans la pratique, avec tous les questionnements et problèmes que cela soulève, cette négociation repose sur la bonne volonté des gouvernements canadien et québécois. La logique étatique qui demeure dominante à l'échelle internationale fait en sorte que le règlement des revendications autochtones est renvoyé aux rapports de force collectifs à l'intérieur du pays. Considérant l'évolution de la reconnaissance des populations autochtones au niveau international, il serait en effet mal venu de la part du gouvernement canadien de faire autrement. Nous mentionnons ceci seulement pour rappeler que c'est, en premier lieu, le gouvernement canadien qui est juge et partie du développement de l'autonomie gouvernementale autochtone à l'intérieur de ses frontières.

De son côté, la Convention de la Baie James et du Nord québécois a permis de mettre en places diverses organisations qui jettent des passerelles vers l'autonomie. Ces organisations ont aidé à développer plusieurs services dans la région du Nunavik. La CBJNQ a participé à l'amélioration des conditions de vie des Inuit, mais nous pouvons néanmoins critiquer l'exportation des normes du Sud vers le Nord. Effectivement, la CBJNQ s'avère avoir pour finalité, au niveau provincial, de normaliser et d'aligner la gestion de la région du Nunavik sur celle qui prévaut dans le reste de la province.¹² Toutefois, cette normalisation peut occasionner des conséquences négatives et de diverses natures (politiques, économiques et sociales) auprès de la population du Nunavik. Rappelons-nous lors de l'année 1998, l'importante décision politique prise dans le Sud au sujet d'abaisser l'âge de la retraite des infirmières? Cette décision du gouvernement québécois qui correspondait à la conjoncture du moment, a provoqué directement dans le Nord québécois un manque de personnel infirmier qualifié. Il y a donc un certain manque de considération de la réalité nordique dans laquelle vit cette population. En accordant essentiellement la possibilité d'administrer des programmes établis par des politiques des gouvernements du Québec et du Canada, le mécontentement de la population inuit se généralise puisqu'elle ne détient pas de réel pouvoir décisionnel. Les revendications répétées entourant l'autonomie gouvernementale des Inuit demandent d'être reconnues par les gouvernements fédéral et provincial. Cela, malgré qu'ils soient les principaux bailleurs de fonds de la région. Enfin, les Inuit du Nunavik ne cherchent-ils pas à acquérir un pouvoir décisionnel et à ce que les normes nationales respectent leurs pratiques culturelles et leur réalité sociale, politique et économique? En définitive, il faut déterminer quel est le degré d'autonomie politique dont disposent les Inuit du Nunavik. Quelles sont les politiques élaborées par les gouvernements canadien et québécois afin de satisfaire les revendications d'autonomie politique des Inuit du Nunavik? Il s'agit finalement de relever ces politiques et de mettre en perspective leurs aspects particuliers et originaux.

¹² Duhaime, Gérard. *La gouverne du Nunavik, qui paie quoi?* Coll. Travaux de recherche. Québec : GÉTIC, Université Laval, 1993, p. 5.

1.2 Modèle théorique; la structuration du pouvoir

L'objectif de la recherche est de faire une analyse du cheminement du Nunavik vers l'autonomie gouvernementale, c'est-à-dire d'observer les problèmes que cela pose en terme d'autonomie et de dépendance. Afin d'accomplir ce travail, nous allons principalement nous inspirer du modèle théorique élaboré par Vincent Lemieux dans les ouvrages intitulés *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques* (1989) et *Le pouvoir et l'appartenance : une approche structurale du politique* (2006). Cette présentation du modèle théorique de la « structuration du pouvoir » va nous permettre de définir les principaux concepts autour desquels notre réflexion va s'articuler. Nous pourrions ainsi analyser les relations de pouvoir s'établissant entre les Inuit du Nunavik et les gouvernements canadien et québécois à partir de l'entrée en vigueur de la CBJNQ (1978) à aujourd'hui.

1.2.1 Notion de pouvoir, d'autonomie et de dépendance

Nous reprenons la conception du pouvoir de Vincent Lemieux. Selon lui, « Le pouvoir d'un acteur, en relation avec un autre acteur, consiste dans le contrôle d'une opération concernant ses moyens d'action ou ceux de l'autre acteur ».¹³ En d'autres mots; « Une relation de pouvoir consiste dans le contrôle, par un acteur, d'une décision qui concerne ses moyens d'action ou ceux des autres acteurs, et par là leur autonomie ou leur dépendance dans d'autres relations de pouvoir ».¹⁴ La définition de pouvoir repose donc sur le fondement; « [...] que la position de pouvoir, faite d'autonomie et de dépendance, de pouvoirs exercés et de pouvoirs subis, importe pour un acteur ».¹⁵ En ce sens, les acteurs sont définis selon leur rapport de force. Le pouvoir est d'ailleurs orienté puisque : « [...] le contrôle d'un acteur sur des décisions vise à agir sur les moyens d'action des acteurs et, par là, sur leur autonomie ou

¹³ Lemieux, Vincent. *Le pouvoir et l'appartenance : Une approche structurale du politique*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2006, p. 25.

¹⁴ Lemieux, Vincent. *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*. Québec : Presses de l'Université Laval, 1989, p. 7.

¹⁵ *Ibid.*, p. 9.

leur dépendance ».¹⁶ En ces termes, nous pouvons parler de rapport d'autorité. Dans cette perspective du modèle de Lemieux, les acteurs peuvent être définis selon leur position de pouvoir, une position étant constituée de pouvoirs exercés et de pouvoirs subis.¹⁷

1.2.2 Notion de régime¹⁸

Dans cette recherche, les Inuit du Nunavik, le gouvernement canadien et le gouvernement québécois, en tant que régimes, sont les acteurs pour lesquels les relations de pouvoir s'articulent selon une dynamique d'autonomie et de dépendance. Tout au long de cette recherche, nous utiliserons la notion de régime principalement pour désigner l'organisation politique des Inuit du Nunavik. Nous entendons par régime un ensemble de valeurs, de normes et de structures d'autorité qui répartissent et organisent le pouvoir en ce qui a trait à la prise de décision et son application.¹⁹ Comme nous le savons, les Inuit du Nunavik ne sont pas constitués en État, mais ils ont tout de même une vie politique particulière qui se manifeste notamment par des valeurs, des normes et des institutions politiques distinctes. Une vie politique existant avant et après l'avènement de la CBJNQ. Dans cette recherche nous tiendrons principalement compte des structures d'autorité, puisque l'étude des valeurs et des normes n'est pas l'objectif de la recherche. Il est néanmoins pertinent de préciser que ces deux éléments conceptuels de la notion régime ne seront pas rejetés du cadre de la recherche. Les valeurs, les normes et les structures d'autorité sont des concepts qui s'influencent et caractérisent la notion de régime. D'après Easton, ce sont les valeurs qui : « [...] font office de limites larges concernant ce qui peut être accepté comme établi dans la conduite de la politique au jour le jour [...] ».²⁰ Quant aux normes, ce sont ces dernières qui déterminent : « [...] le genre de procédures qui sont attendues et acceptables

¹⁶ *Ibid.*, p. 8.

¹⁷ *Ibid.*, p.9.

¹⁸ Le concept de régime s'inspire de la définition d'Easton, David. *Analyse du système politique*, Paris, Armand Collin, 1974, 488 pages.

¹⁹ *Ibid.*, p. 182.

²⁰ *Idem.*

pour le traitement des exigences ».²¹ Pour ce qui nous intéresse, les structures d'autorité sont : [...] les modèles formels et informels selon lesquels est réparti et organisé le pouvoir en ce qui concerne la prise et l'application de décisions [...] ».²² Dans le langage de la science politique, nous dirons des Inuit du Nunavik qu'ils possèdent un régime politique depuis la CBJNQ, différent de celui qui caractérise le reste de la province du Québec. Au cours de l'histoire, les Inuit du Nunavik ont en effet été contraints, comme bon nombre de communautés autochtones, par les gouvernements fédéral et provincial d'accepter des valeurs, des normes et des modes d'exercice de l'autorité ne correspondant guère à leur réalité sociale et culturelle, voire à leur mode de vie traditionnel. De façon similaire à plusieurs communautés autochtones, les pratiques politiques des Inuit du Nunavik ont été marginalisées au détriment de structures inspirées par la tradition juridique européenne. Le régime de la CBJNQ est issu de ce processus comme bien d'autres régimes autochtones à travers le pays et de par le monde.

1.2.3 Structuration et structure du pouvoir selon Lemieux

Interrogeons-nous sur la nature des échanges entre le régime inuit en émergence et le gouvernement québécois? Il s'agit principalement de savoir comment sont structurées les relations de pouvoir entre ces deux types d'acteurs et de déterminer la part de dépendance et d'autonomie respective à chacun en vertu des arrangements politiques prévus. Selon Lemieux, les structures du pouvoir : « [...] sont des propriétés révélées, considérées comme les principes d'organisation des relations de pouvoir [...] ».²³ Tandis que les structurations du pouvoir : « [...] sont des pouvoirs des réalisations concrètes des structures qui résultent des processus de pouvoir auxquels participent les acteurs ».²⁴ L'auteur émet notamment une distinction dans les situations de pouvoir en fonction du type de décision qu'elles occasionnent : particulière ou conjointe. Selon ce dernier, « Il importe de distinguer les deux

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ *Ibid*, p. 8.

²⁴ *Idem.*

niveaux de décision pour mesurer le pouvoir d'un acteur, qui est à la fois acteur particulier face à d'autres acteurs particuliers et acteur partiel avec d'autres acteurs partiels dans un acteur composé ».²⁵ Précisons, à partir d'une perspective systémique, que les acteurs partiels et composés : « [...] sont définis par leur position de pouvoir, qui est faite de pouvoirs exercés et de pouvoirs subis ».²⁶ Donc, d'autonomie et de dépendance. De manière plus concrète, nous nous demandons qui a le pouvoir d'imposer ses choix dans la planification et la mise en œuvre des projets de développements politiques, économiques et sociaux, dans le contrôle des terres et des ressources, ainsi que dans la protection des coutumes inuit. Il nous faut mieux connaître comment sont structurées les relations de pouvoir entre les Inuit du Nunavik et le gouvernement canadien et québécois. Il nous faut aussi déterminer la part de dépendance et d'autonomie revenant à chacun selon les arrangements politiques concernant l'autonomie gouvernementale du Nunavik. À l'intérieur de tout ensemble de rapports de pouvoir, nous pouvons distinguer six positions structurelles, soit :²⁷

- 1) La position d'**acteur prédominant** se définit à partir d'une relation de pouvoir où un acteur exerce un pouvoir direct ou indirect sur chacun des autres acteurs sans que ces derniers exercent un pouvoir sur lui.
- 2) La position d'**acteur dominant** est caractérisée par un acteur exerçant un pouvoir direct ou indirect sur les autres acteurs, mais au moins un acteur du groupe exerce un pouvoir sur lui (acteur dominant).
- 3) La position d'**acteur dominé** apparaît lorsqu'un acteur n'a aucun rapport de pouvoir sur un autre acteur, mais qu'un autre acteur détient un pouvoir sur lui.
- 4) La position d'**acteur intermédiaire** est la position d'un acteur qui, sans être dominante, exerce un pouvoir sur un acteur ou plus au même titre, qu'un acteur ou plusieurs exercent un pouvoir sur lui.

²⁵ *Ibid.*, p. 9.

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Op. Cit.*, Lemieux, Vincent. 2006, p. 68.

- 5) La position d'**acteur non dépendant** se retrouve lorsqu'il n'y a pas d'acteur dominant ou prédominant. C'est-à-dire qu'il est un acteur exerçant un pouvoir sur un acteur ou plus, mais aucun des acteurs exerce un pouvoir unilatéral sur lui.
- 6) La position d'**acteur isolé** relève d'un acteur n'ayant aucun rapport de pouvoir sur un autre acteur et de la même manière, aucune n'acteur exerce un pouvoir sur lui.

Pour une meilleure compréhension de chaque structuration du pouvoir, cette recherche s'en remettra aux différents types de pouvoirs impliqués dans les échanges entre les acteurs. Les quatre types de pouvoirs sont les pouvoirs indicatif, allocatif, prescriptif et constitutif. Ces différents pouvoirs s'organisent en terme du plus diffus au plus englobant. Nous sommes d'abord en présence d'un pouvoir faible circulant horizontalement pour terminer vers un pouvoir fort se déplaçant verticalement. Selon Lemieux, le pouvoir indicatif se conçoit en terme de pouvoir d'influence consistant « [...] en des flux d'information provenant d'un destinateur, où le destinataire capte des contrôles qui s'exercent sur ses décisions réflexives, de lui-même à lui-même ».²⁸ Quant au pouvoir allocatif, il : « [...] consiste dans le contrôle des décisions qui ont pour enjeu des ressources matérielles, informationnelles ou humaines ».²⁹ L'objet du pouvoir prescriptif relève du : « [...] contrôle des décisions qui ont pour enjeu les contrôles ou plus précisément les commandes au moyen desquelles s'exerce le pouvoir allocatif ».³⁰ Enfin, le pouvoir constitutif représente : « [...] le contrôle des décisions qui ont pour enjeu la finalisation et l'organisation d'un acteur dans le poste qu'il occupe ».³¹ Quoi qu'il en soit, ces types de pouvoir nous permettront de situer les acteurs les uns par rapport aux autres tout en déterminant la nature de la structuration du pouvoir. Dans notre étude, nous n'aborderons pas le pouvoir indicatif puisque de par son caractère diffus et comme le mentionne Lemieux, il est laborieux d'en saisir les

²⁸ *Op. Cit.*, Lemieux, Vincent. 1989, p.53.

²⁹ *Ibid.*, p. 57.

³⁰ *Ibid.*, p. 61.

³¹ *Ibid.*, p. 65.

manifestations concrètes. D'autre part, pour des fins d'analyse politique nous nous intéressons davantage au contrôle qu'à la communication.

1.2.4 Notion de connexité

Du point de vue théorique, une « [...] collectivité est définie par la coprésence de la connexité et de la cohésion [groupabilité], c'est-à-dire par la coordination ».³² Selon Lemieux; « Les relations politiques sont soumises à un principe premier de connexité qui suppose que dans une collectivité ou une organisation il existe un ou des acteurs qui ont une connexion de pouvoir sur chacun des autres acteurs ».³³ Au sein d'une collectivité, la connexité est présente lorsque : [...] au moins un acteur peut rejoindre directement ou indirectement par ses relations de pouvoir chacun des autres acteurs de la collectivité ou de l'organisation ».³⁴ C'est la connexité et la non-connexité qui nous permettent de différencier les collectivités politiques indépendantes des collectivités politiques dépendantes. La collectivité politique est indépendante lorsque l'autorité qui la domine n'est pas soumise à une autre autorité instituée. Les États sont pour la plupart des collectivités politiques indépendantes alors que les collectivités régionales sont des collectivités politiques dépendantes. Les collectivités régionales sont par le fait même soumises à la régulation étatique. Une régulation supérieure qui n'est pas sans affecter la propre régulation régionale. L'élaboration d'un régime inuit au Nunavik signifie probablement l'apparition d'un pôle de plus en plus cohésif cherchant à se distancier du pouvoir central. Ce dernier souhaite ainsi décider de par lui-même des orientations qu'il veut prendre. Il désire notamment se définir sans l'ingérence d'un acteur extérieur.

³² *Ibid.*, p. 11.

³³ *Op. Cit.*, Lemieux, Vincent. 2006, p. 39.

³⁴ *Ibid.*, p. 14.

1.2.5 Notion de groupabilité (cohésion)

Les collectivités sont également soumises à un second principe de groupabilité qui s'exprime : « [...] dans l'aphorisme bien connu voulant que les amis de nos amis sont nos amis, que les ennemis de nos amis sont nos ennemis, ou que les ennemis de nos ennemis sont nos amis ».³⁵ Les acteurs s'allient généralement entre eux contre des rivaux. Les acteurs cherchent ainsi de meilleures positions de pouvoir que celle qu'ils vivent ou vivraient en l'absence de telles alliances. À ce sujet, nous pouvons nous référer à l'alliance entre la communauté Cris et Inuit vis-à-vis le gouvernement québécois lors des négociations débouchant sur l'entente de la CBJNQ.

Il faut préciser d'une part que : « L'exigence de la connexité renvoie au cheminement des pouvoirs d'un participant à l'autre, tandis que l'exigence de la cohésion [groupabilité] renvoie au regroupement des participants au pouvoir, d'un pôle à l'autre ».³⁶ C'est le type de connexité qui nous informe si un acteur est prédominant ou seulement dominant. Un acteur dit prédominant est à l'origine d'un préordre et un acteur dit dominant, c'est qu'il exerce directement ou indirectement du pouvoir sur un autre acteur. Considérons qu'il y a connexité seulement « [...] si le pouvoir est positif, c'est-à-dire si les résultats de la décision sont conformes aux préférences d'un acteur ».³⁷ Ici, la notion de préférence est au centre de notre définition du contrôle. C'est cette préférence qui permet « [...] les opérations sur les moyens qui sont habilitants et celles qui sont contraignantes ».³⁸ L'avènement d'un régime inuit au Nunavik perturbe ainsi la coordination de la collectivité, soit sa forme de connexité (le cheminement du pouvoir) et de cohésion (le regroupement de participants au pouvoir). Selon Lemieux, le type de coordination de la société produit cinq modes de gouverne selon la place décernée aux différents acteurs; l'anarchie totale et partielle, la hiérarchie, la stratarchie et la coarchie;

³⁵ *Ibid.*, p. 16.

³⁶ *Op. Cit.*, Lemieux, Vincent. 1989, p.11.

³⁷ *Ibid.*, p. 12.

³⁸ *Op. Cit.*, Lemieux, Vincent. 2006, p. 21.

1. *L'anarchie partielle ou totale* se définit comme une structure de pouvoir où les relations entre les acteurs politiques sont absentes partiellement ou dans leur totalité. Chaque acteur représente ainsi un pôle indépendant et il est le seul maître des décisions. Selon cette structuration du pouvoir, le régime politique du Nunavik existerait de manière séparée du régime politique dominant canadien et québécois. Ce qui ne peut être envisageable selon la conjoncture constitutionnelle de notre pays.

2. La *hiérarchie* se caractérise par la présence d'au moins un acteur prédominant. Selon cette structuration du pouvoir, le pouvoir va dans une seule direction, c'est-à-dire de l'instance centrale vers les instances inférieures. Ce mode de gouverne concorde avec un mode administratif. Dans une dynamique hiérarchique, le régime du Nunavik serait seulement une composante du système administratif du gouvernement canadien et québécois. Un système administratif dont la principale fonction est de desservir la population du Nunavik. Depuis la CBJNQ, nous pouvons qualifier le régime du Nunavik selon un mode de gouverne hiérarchique. Ce propos sera développé dans le deuxième chapitre.

3. La *stratarchie* se concrétise lorsqu'il y a une ouverture pour des coalitions et des alliances dans la structure du pouvoir. L'État conserve une position prédominante, mais d'autres acteurs peuvent participer au processus politique afin de promouvoir et défendre leurs intérêts. À titre d'exemple, l'État peut soutenir le régime du Nunavik afin d'imposer ses choix à un troisième acteur, le gouvernement provincial. Ou, vice-versa. Pour d'autres circonstances, le gouvernement canadien va faire alliance avec le gouvernement du Québec afin de contrôler les décisions et les moyens d'actions des Inuit du Nunavik. Comme le mentionne Lemieux, c'est : « [...] un mode plus "politique" (au sens de *la* politique) ou plus "adversatif" de gouverne, où les gouvernants et certains acteurs des publics se liguent contre d'autres acteurs ».³⁹ Contrairement à la gouverne administrative, les acteurs ont la possibilité de contrôler avec les gouvernants les décisions. Cette structuration du pouvoir sera davantage développée dans le troisième chapitre.

³⁹ *Op. Cit.*, Lemieux, Vincent. 1989, p.24.

4. La *coarchie* est l'antipode de l'anarchie. L'ensemble des acteurs participe similairement à l'orientation des politiques et la prise de décision est collégiale. C'est donc la gouverne par voie de consensus. Dans cette perspective, l'État est sur un même pied d'égalité avec les autres acteurs et se conforme aux décisions des autres acteurs. La cohésion (groupabilité) du pouvoir peut être facilement mise à l'épreuve, puisque s'il y a un conflit, personne n'a l'autorité pour résoudre le problème.

1.3 Propositions explicatives

À partir de sa théorie systémique du changement structurel, Vincent Lemieux est amené à présenter diverses propositions. Nous en retenons trois.

1.3.1 Première proposition

Il existe, dans les systèmes de relation de pouvoir, un ordre de priorité entre les types de pouvoirs qui est le suivant : le pouvoir constitutif, le pouvoir prescriptif et le pouvoir allocatif. Un changement dans la forme d'un type inférieur de pouvoir implique un changement dans la forme du type supérieur.⁴⁰

Les moyens d'action des acteurs déterminent la structuration du pouvoir (anarchie partielle ou totale, coarchie, strataarchie ou hiérarchie) et cette même structuration du pouvoir peut se modifier selon les moyens d'action ainsi qu'en fonction du type de pouvoir exercé par le ou les acteurs. Néanmoins, ce n'est pas seulement à partir d'une redistribution des moyens d'action que nous assistons à une modification structurelle des relations de pouvoir. À titre d'exemple fictif de gouvernance, regardons comment peut s'articuler un phénomène de

⁴⁰ *Ibid.*, p. 181.

décentralisation d'un gouvernement national vers un gouvernement régional autochtone. Selon l'auteur et particulièrement en raison de perte de pouvoir, un gouvernement national sera plus réfractaire à distribuer des moyens d'action au gouvernement régional autochtone. Surtout si ces moyens sont synonymes de pouvoirs conséquents, c'est-à-dire en ordre décroissant : constitutif, prescriptif et allocatif. Dans le même ordre d'idées, un gouvernement national sera plus ouvert à se départir de pouvoirs allocatifs que de pouvoirs prescriptifs. Toujours selon la conjoncture, il transférera des moyens d'action qui toucheront le type de pouvoir prescriptif avant de céder du pouvoir constitutif. Nous pourrions donc résumer que la résistance au changement, dans ces circonstances, est intrinsèque à l'exercice du pouvoir. Selon cette dynamique, supposons une entente dans laquelle le gouvernement national délègue au gouvernement régional la gestion de l'éducation sur son territoire alors qu'il existait déjà une commission scolaire responsable d'assurer l'éducation sur le territoire. Le gouvernement régional demeure dépendant du gouvernement national en termes de pouvoir allocatif puisqu'il bénéficie des ressources qui lui sont accordées. Il est notamment dépendant en termes de pouvoir prescriptif et constitutif pour ce qui a trait aux politiques et aux normes à respecter quant à l'éducation sur son territoire. Cet exemple, même si nous supposons l'ajout d'un contenu pédagogique autochtone, présente l'absence de modification de la structuration du pouvoir hiérarchique. Il s'est uniquement produit un remplacement administratif dont le gouvernement national conserve le contrôle. L'entente n'occasionne aucun changement quant à la position de pouvoir du gouvernement national. C'est en effet une décentralisation administrative et le gouvernement régional se voit octroyer peu d'autonomie. Même si le gouvernement national ouvrait d'autres domaines à une certaine décentralisation et qu'il acceptait par le fait même d'assurer davantage de ressources financières au gouvernement régional, la structuration hiérarchique du pouvoir serait conservée.

À vrai dire, pour considérer une modification de la structuration du pouvoir, le processus de décentralisation doit générer une autonomie significative du gouvernement régional. Il est donc nécessaire, selon cette proposition de Lemieux, que la décentralisation s'intéresse à la fois aux pouvoirs allocatif, prescriptif et constitutif. L'autonomie du gouvernement régional

serait en effet plus importante si les ressources diverses (humaines, matérielles, financières, etc.) allouées au gouvernement régional étaient fixées à l'avance. Dans cette perspective, le gouvernement régional bénéficierait d'une plus grande autonomie dans la gestion et l'utilisation de ses ressources. À ce stade, il obtiendrait ainsi du pouvoir prescriptif. Un pouvoir prescriptif qui serait seulement limité par le pouvoir constitutif du gouvernement national. Selon ce scénario, le gouvernement régional obtient un gain significatif d'autonomie en disposant d'un pouvoir allocatif et prescriptif. Quoi qu'il en soit, pour dégager un changement structurel des relations de pouvoir de notre exemple, le gouvernement national doit être affecté dans sa position de pouvoir.

Cette première proposition explicative avance qu'un changement structurel, dans un système, s'effectue par des modifications de la forme des relations de pouvoir. Cette proposition se veut pertinente puisqu'elle révèle la nature de notre analyse des relations de pouvoir entre les gouvernements canadien, québécois et la société Makivik pour la période nous intéressant, soit de l'avènement de la CBJNQ à aujourd'hui. Nous pourrions évaluer la structuration du pouvoir s'opérant entre ces acteurs tout en évaluant jusqu'à quel niveau (constitutif, prescriptif, allocatif) il y a des changements qui viennent perturber la forme des relations de pouvoir.

1.3.2 Deuxième proposition

Le changement structurel dans les systèmes publics, y compris dans le système de gouverne, a plus de chances de réussir quand il est opéré par les jeux de pouvoir de la politique.⁴¹

Cette seconde proposition explicative définit les différentes formes de relations de pouvoir et leur efficacité quant au changement structurel. Selon Lemieux, les jeux de pouvoir

⁴¹ *Ibid.*, p. 193.

visent à transformer la structuration des systèmes qui sont eux aussi, structurés de façon hiérarchique, strataarchique, coarchique et anarchique. Il y a donc des structurations plus sujettes à conditionner un changement structurel. Selon ce dernier, deux conditions doivent être présentes pour occasionner un changement : « [...] qu'il y ait une possibilité de rétroaction des publics vers les gouvernants et que les gouvernants aient des connexions de pouvoir positif envers les publics ».⁴² La coarchie répond également à ces deux exigences pour susciter un changement structurel. L'anarchie totale ne satisfait aucune de ces conditions et l'anarchie partielle omet la rétroaction et répond superficiellement à l'exigence du pouvoir positif envers les publics. Quant à la hiérarchie, la rétroaction n'est pas présente. Dans le cadre de notre étude, nous chercherons au niveau du système le mode de gouverne qui a organisé et organisera les relations entre les acteurs.

Les négociations entre les gouvernements et les autochtones s'organisent généralement dans une structure de pouvoir coarchique. À vrai dire, pour qu'une entente vienne conclure des négociations, tous les acteurs autour de la table doivent l'entériner. Dans le cas de la négociation de la CBJNQ, le contexte de négociation particulier a fait en sorte d'évacuer le mode coarchique de gouverne ainsi que le risque d'entrer dans un mode de gouverne anarchique. Le développement hydroélectrique souhaité par le gouvernement du Québec ainsi que l'intervention des tribunaux dans la négociation a contraint le gouvernement du Québec, les Cris et les Inuit à trouver rapidement un terrain d'entente. Les pressions économiques et une possible intervention judiciaire ont poussé le gouvernement québécois à négocier. Personne ne savait réellement comment le système judiciaire allait traiter la requête des autochtones et chaque acteur avait peur de voir sa position de pouvoir affectée par l'intervention des tribunaux dans le dossier. L'analyse de cette période de négociation ressemble davantage à une structure de pouvoir strataarchique. Cela dit, les fortes pressions qui se sont exercées sur les acteurs ont permis de conclure rapidement une entente (CBJNQ) annonçant néanmoins la mise en place d'un mode de gouverne particulier pour l'avenir. Nous pouvons ainsi penser assister à une transformation dans le système de gouverne puisque les

⁴² *Idem.*

négociations entourant l'autonomie gouvernementale du Nunavik entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et la Société Makivik se font par la voie de la politique.

1.3.3 Troisième proposition

Les responsables tendent à prédominer dans des structurations stratarchique du pouvoir, les agents tendent à prédominer dans des structurations hiérarchiques, les intéressés tendent à dominer dans des structurations anarchiques, tandis que les populations ne peuvent généralement prédominer que dans les structurations coarchiques.⁴³

Pour des fins de compréhension, Vincent Lemieux nous présente ici une loi du jeu politique. Les acteurs occupants des positions supérieures tendent généralement à mettre en place ou à maintenir un mode de gouverne hiérarchique qu'ils dominent. Les acteurs intermédiaires en position moyenne vont d'abord chercher à améliorer leur position inférieure à l'intérieur d'un mode de gouverne stratarchique et finalement, les acteurs en réelle position inférieure vont s'accommoder d'une structure coarchique. Cette proposition révèle le comportement ou la stratégie des acteurs pouvant être manifesté selon leur position de pouvoir. Dans notre étude, les gouvernements se situent à des positions supérieures, la Société Makivik occupe une position intermédiaire et les autres organismes inuit les positions inférieures. Notre analyse tentera de relever comment les diverses positions des acteurs ont influencé leurs relations. Au niveau de l'analyse du système en général, nous tenterons de montrer comment la Société Makivik a cherché à améliorer sa position en se présentant comme le principal représentant de la communauté inuit, cherchant ainsi le développement d'un mode de gouverne stratarchique.

⁴³ *Ibid.*, p. 199.

1.4 Présentation de l'hypothèse

L'autonomie gouvernementale du Nunavik doit avoir pour conséquence logique la construction d'un nouveau régime à l'intérieur d'un régime plus vaste que sont le Québec et le Canada. Selon notre hypothèse générale, le développement d'un nouveau régime inuit au Nunavik occasionne une modification des structures de pouvoir qui ont régi jusqu'à maintenant les relations entre le gouvernement canadien, le gouvernement québécois et les Inuit du Nunavik. Cette réflexion nous permet d'avancer une hypothèse spécifique de recherche : l'autonomie politique du Nunavik amène une transformation dans la structure de pouvoir en place au Canada et au Québec. À notre avis, nous assistons à une transformation de la structure de pouvoir hiérarchique vers une structure de pouvoir strataρχique. Évidemment, les Inuit du Nunavik ont un désir de vivre davantage en cohérence avec leurs traditions, mais ce qu'ils réclament, est une reformulation de leur rapport d'autonomie et de dépendance par rapport aux gouvernements canadien et québécois. Compte tenu de cela, nous tenterons ici de faire la démonstration que les Inuit du Nunavik remettent véritablement en cause la structure de pouvoir du système politique qui les régit. Cette hypothèse appelle un retour sur les notions à la base de notre problématique.

Tout bien considéré, les différents éléments de problématique de notre recherche permettent d'extraire une analyse des relations de pouvoir et de la structuration du pouvoir en place entre le gouvernement fédéral, provincial et l'élite politique inuit représentée par la Société Makivik. L'utilisation de la théorie de la structuration du pouvoir de Vincent Lemieux nous permettra d'analyser l'émergence d'un micro régime inuit à l'intérieur d'un régime politique provincial et national existants. L'aspect distinctif et original des politiques élaborées suscitera une attention singulière afin d'identifier les types de pouvoir allocatif, prescriptif et constitutif organisant les rapports d'autorité entre ces acteurs. Tel que mentionné, cette réflexion s'articule autour de l'autonomie politique du Nunavik, particulièrement sur les problèmes que cette autonomie politique soulève en termes de rapport d'autonomie et de dépendance. Tout compte fait, nous sommes devant un cadre qui n'est pas celui d'une région administrative, ni celui d'une province. Les relations entre les

gouvernements, les communautés autochtones et inuit s'inscrivent finalement à l'intérieur d'un registre original caractérisé d'une part avec l'avènement de la CBJNQ et d'autres parts, avec un futur gouvernement public inuit à venir au nord du 55^e parallèle du Québec.

CHAPITRE II

LE RÉGIME NORDIQUE DU NUNAVIK : STRUCTURE DE POUVOIR HIÉRARCHIQUE

En vertu d'un principe constitutionnel de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique et en raison de l'extension des frontières à la région nordique du Québec en 1912, les gouvernements fédéral et provincial exercent leurs responsabilités à l'égard des Inuit résidant sur le territoire québécois. La CBJNQ ne modifie pas le cadre constitutionnel du statut juridique des Inuit, mais présente la volonté du gouvernement québécois de prendre possession de ses territoires septentrionaux et par le fait même, d'intégrer les populations autochtones (Cris, Inuit et Naskapis) à l'ensemble de la société québécoise. Cette évolution peut s'expliquer par la rencontre d'intérêts politiques et économiques propre à l'histoire du Québec. Les années 1960-1970 sont marquées par un premier facteur politique, la montée d'une identité québécoise se faisant entendre au sein de la fédération canadienne. Le second facteur économique mise sur l'exploitation des ressources énergétiques du Nord du territoire. Cette conjoncture politique et économique doit néanmoins composer avec de nouveaux acteurs; l'autochtone Cri de la Baie-James, l'Inuk des rives de l'Ungava et de l'Hudson. En l'espace de quelques mois, ces acteurs vont formaliser des revendications territoriales, culturelles, économiques et former une élite politique afin de promouvoir une vision alternative de celle du gouvernement québécois. Dans cette perspective, nous analyserons d'abord l'émergence d'un nationalisme inuit au Nunavik. Un nationalisme inuit se trouvant à être confronté à une division interne qui atteindra ses limites dans l'espace et le temps au profit de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Cette entente va procéder à la création de plusieurs institutions dont les Inuit hériteront essentiellement de pouvoirs locaux et régionaux sur le territoire du Nouveau-Québec (Nunavik). Ce qui nous permet dans un deuxième temps d'analyser la structure gouvernementale hiérarchique et administrative instituée par la CBJNQ. Dans un dernier temps, nous dresserons un portrait sommaire de la

réalité et du développement socio-économique de la région. Ceci permettant de préciser la nature hiérarchique de la structure de pouvoir. Enfin, plus de trente ans après la signature de la CBJNQ, les Inuit ont à nouveau pour requête de prendre véritablement en main leur avenir. C'est à l'intérieur de cette dynamique que se fait entendre un nationalisme inuit et que s'articulent les limites politique et économique de la CBJNQ. Aujourd'hui, les Inuit demandent donc une révision du mode de gouverne hiérarchique.

2.1 Limites du nationalisme inuit

Il s'est écoulé plus de trente ans avant que de réelles négociations pour l'établissement d'un gouvernement régional au Nunavik soient entreprises avec le gouvernement fédéral, provincial et la Société Makivik.⁴⁴ L'éclosion d'une initiative politique se repère avec la mise sur pied en 1960, de la Fédération de Coopératives du Nouveau-Québec (FCNQ). Les coopératives inuites sont nées : « [...] à la suite d'une initiative d'Ottawa qui voyait en elles un moyen d'initier les Inuit aux rudiments du commerce et aux règles de base du capitalisme ».⁴⁵ L'initiative du gouvernement fédéral n'a cependant pas encouragé les Inuit à adopter les rudiments de la libre entreprise et de la quête du profit. Elle a plutôt permis à ces derniers de prendre en main leur développement selon une dynamique de redistribution équitable des bénéfices encourus par l'action collective. Ce mouvement coopératif, dans un premier temps à vocation économique, permet aux Inuit de rapatrier dans leurs communautés les bénéfices et la gestion de la production artisanale.⁴⁶ Du développement communautaire, les Inuit passent à un développement régional et d'une conscience de village à un nationalisme inuit.⁴⁷ Il faudra néanmoins attendre le début des années 1970 pour que la FCNQ prenne une véritable orientation politique. À vrai dire, les Inuit du Nunavik vont être confrontés à une capacité limitée d'emprunter sur le marché vu l'absence de juridiction

⁴⁴ La Société Makivik a été établie en 1978 par une loi provinciale pour recevoir et administrer les fonds décernés par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ainsi que pour superviser la mise en œuvre des dispositions de l'entente.

⁴⁵ Malaurie, Jean. (sous la dir.) *Du Nouveau-Québec au Nunavik : 1964-2004 : une fragile autonomie*. Coll. Polaires. Paris : Économica, 2005, p. 478.

⁴⁶ Thibault, Martin. *De la banquise au congélateur : Mondialisation et culture au Nunavik*. Coll. Sociologie contemporaine. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 139.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 161.

territoriale.⁴⁸ Les représentants des coopératives vont donc chercher à se défaire de la tutelle d'Ottawa en proposant un gouvernement régional. D'après Simard et Thibault, la FCNQ a vraiment contribué à développer une conscience nationale avec tout ce que cela comporte, soit le désir de contrôle économique et politique. La conjoncture des années 1970, avec l'annonce du premier ministre libéral Robert Bourassa de développer le potentiel énergétique du nord de la province, ne sera toutefois pas favorable à leur projet d'autonomie politique.

Les années 1950 et 1960 sont marquées par une pénétration massive de l'aide gouvernementale en territoire inuit. Bienfaisance de l'État-providence qui vient modifier l'organisation sociale des Inuit et les sédentarise davantage. Au début des années soixante-dix, les autorités gouvernementales cherchent à régler le débat fédéral-provincial entraînant des chevauchements de services très coûteux dans le Nord. Une tournée d'information, à l'initiative de la partie fédérale, avise les Inuit que désormais le Québec assumera sur leur territoire les prérogatives qui lui reviennent selon la constitution canadienne. Les représentants des coopératives vont parler d'une seule voie dans les médias pour la création d'un gouvernement régional au Nouveau-Québec. Ces manchettes annonçant le choix du Québec par les représentants des coopératives perturbent un mécanicien inuit du gouvernement fédéral, Charlie Watt. Ce dernier prend l'avion pour Québec et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien lui fournit une enveloppe budgétaire afin de fonder une association ethnique regroupant les Inuit du Nouveau-Québec : Association des Inuit du Nouveau-Québec (AINQ).⁴⁹ Une subvention annuelle de 75 000 \$ est allouée pour l'AINQ.

En 1971, un congrès est organisé à Inukjuak par la nouvelle association (AINQ) dont l'objectif est de discuter de la formation d'un gouvernement régional. Les représentants des villages sont tous convoqués, l'Association des Inuit du Nouveau-Québec parle avec autorité et mentionne qu'il faut d'abord régler la question des droits territoriaux avant d'aller plus loin, soutenant que les Inuit ne sont pas prêts à se gouverner eux-mêmes. L'AINQ précise les

⁴⁸ *Op. Cit.* Thibault, Martin, 2003, p. 161.

⁴⁹ Simard, Jean-Jacques. *La réduction : L'Autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*. Québec : Éditions du Septentrion, 2003, p. 153.

compétences de chacun en prenant soin de resituer le rôle des coopératives, qui seront invitées à s'occuper du secteur commercial et laisser les questions politiques à l'AINQ. Il s'opère un déplacement de légitimité politique des coopératives vers l'AINQ. Cette conjoncture déterminant le rôle officiel de chaque organisation est favorable au gouvernement du Québec. Le 30 avril 1971, le premier ministre du Québec annonce donc la construction du grand complexe hydroélectrique de la Baie James et l'AINQ aura le mandat de négocier le territoire, les droits autochtones ainsi que les compensations financières à verser en dédommagement de la dépossession territoriale.

À cet égard, il s'opère une division au sein de la communauté inuit. D'un côté, il y a les dissidents de la Convention représentant environ 30 % de la population inuit. Ils sont principalement regroupés dans trois villages représentant le noyau originel des coopératives : Puvurnituk, Ivujivik et Salluit (Figure 1, p. 39). En position adverse, l'AINQ qui dès le début, bénéficie de l'appui du gouvernement et dont les principaux représentants viennent de Kuujuaq. Cet affrontement idéologique pose problème puisque l'AINQ s'est engagé à négocier la cession des droits ancestraux alors que les Inuit ayant donné leur procuration à l'AINQ, pensaient cette dernière mandatée pour seulement négocier les barrages sur les rivières indiennes.⁵⁰ Les dissidents retirent de ce fait leur procuration de l'AINQ au moment où celle-ci signe en 1974, l'Entente de principe de la future Convention de la Baie James. Les dissidents vont par la suite mettre sur pied une association : l'Inuit Tungavingat Nunamini (ITN), signifiant « les Inuit qui se tiennent debout sur leur terre ». Ce regroupement s'oppose principalement à la cession des réclamations de leurs droits, des titres et des intérêts autochtones dans et sur le territoire.⁵¹

Cette mise en contexte soulève plusieurs questionnements. D'abord, comment pouvons-nous reconnaître la légitimité de l'AINQ, si la plupart des Inuit ayant donné leur procuration,

⁵⁰ *Op. Cit.* Dufour, Suzanne, 1982, p. 95.

⁵¹ Gagnon, Alain-Gustave et Guy Rocher (sous la dir.). *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Montréal : Québec Amérique, 2002, p. 209.

pensaient cette dernière habileté à négocier les barrages sur des rivières indiennes et non sur la cession de leurs droits ancestraux? Suite à la signature de l'Entente de principe, les Inuit ont dû attendre près de deux ans avant d'obtenir une traduction en inuktitut. Nous pouvons d'une part nous questionner sur la compréhension et la portée de la procuration qu'ils donnaient à l'AINQ. D'autre part, étaient-ils suffisamment informés du contenu de l'Entente de principe? Un vote a notamment été organisé pour donner l'aval à l'AINQ de signer l'Entente de principe, mais cette concertation populaire ne s'est pas faite dans tous les villages du Nouveau-Québec. La capacité juridique liée à la représentativité de l'AINQ peut-elle être remise en cause par la partie inuit, alors qu'elle est visiblement reconnue par le gouvernement du Québec? Quoi qu'on en dise, la politique énergétique du gouvernement de l'époque primera sur la reconnaissance politique des Inuit.



Figure 1. Collectivité du Nunavik (Tirée de la Société Makivik, 2009),
<http://www.makivik.org/fr/communities/index.asp>

L'action politique des dissidents est d'abord limitée par l'isolement géographique auquel s'ajoute l'isolement politique et économique. Les différents villages inuit sont isolés les uns des autres par la distance qui les sépare. Cet isolement géographique rend la circulation de l'information entre les villages difficile et les positionne à l'extérieur des centres de décision se trouvant dans les grandes villes du sud de la province. Les communications se font principalement par avion vu l'absence de route entre les villages. Les coûts du transport limitent les déplacements des représentants, condition fondamentale à l'organisation et l'administration d'un mouvement politique. À l'époque, les communications : « [...] téléphoniques et radiophoniques sont possibles, mais leur implantation est récente et ne concerne pas toutes les communautés ».⁵² Tel que mentionné précédemment, la plupart des dissidents sont concentrés dans quelques villages sur la côte de la Baie d'Hudson (Puvurnituk, Ivujivik et Salluit) alors que les rives de la péninsule de l'Ungava sont acquises par l'AINQ, dont les dirigeants proviennent de Kuujuaq (autrefois appelé Fort-Chimo). Quoi qu'on en dise, les dissidents représentent une minorité de membres en comparaison avec l'organisation de l'AINQ. Néanmoins, des liens se cimentent entre les dissidents et ils s'intensifient tout autant des liens entre les partisans de l'AINQ. Au niveau de l'ensemble de la communauté inuit, ce phénomène de division permet difficilement aux dissidents de faire connaître leurs propos contestataires et de faire circuler l'information à la défense de leur cause. Ce clivage divisant la communauté inuit peut être interprété comme un avantage du point de vue du gouvernement tant et aussi longtemps que l'ITN manque de structures officielles nécessaires à toute action politique. L'insuffisance financière est possiblement un facteur explicatif du manque de structure sachant l'AINQ subventionnée par les gouvernements.

Cette division au sein de la communauté inuit va perdurer même si la Convention de la Baie James est ratifiée en 1975 et fait office de loi. Le désir de remettre de l'avant des négociations avec le gouvernement fédéral et provincial pour l'établissement d'un gouvernement régional au Nunavik va finalement s'affronter à des difficultés, vu la conjoncture des années 1980 marquées par le rapatriement de la constitution canadienne. Les

⁵² Rouland, Norbert. *Les Inuit du Nouveau-Québec et la Convention de la Baie-James*. Association Inuksiutiit Katimajit et Centre d'Études Nordiques, Université Laval, Québec, 1978, p.188.

négociations entourant l'autonomie gouvernementale de la région ne bénéficient pas d'une cohérence et d'une stabilité pendant cette décennie puisqu'elles doivent composer avec la dynamique des débats constitutionnels et notamment avec l'alternance des gouvernements souverainistes et libéraux au Québec. Ce dossier va demeurer en suspend même si, en 1983, les dirigeants de la Société Makivik et les « Dissidents » comparaissent devant la commission parlementaire de l'Assemblée nationale du Québec, dont le mandat est d'étudier la question des droits et des besoins des peuples autochtones. Chacune des parties va présenter son point de vue. Les Inuit semblent s'entendre entre eux sur la question de l'autonomie gouvernementale, mais non sur les modalités de son élaboration : « Ils veulent plus de pouvoir et de responsabilités, et ils veulent de meilleures institutions politiques qu'ils se disent prêts à partager avec tous les résidants non-inuit du territoire ».⁵³ Le gouvernement souverainiste de René Levesque reconnaît les propositions des Inuit et se dit disposé à discuter de la création d'un gouvernement autonome pour le Nunavik à une seule condition, les Inuit doivent être d'accord entre eux. Un groupe de travail va donc être mis en place afin de réfléchir à l'élaboration de l'autonomie politique de la région. Après une première tournée dans les différents villages nordiques, le groupe de travail constate auprès de la population une insatisfaction générale quant à la réorganisation administrative du territoire inuit depuis l'avènement de la CBJNQ. On y relève aussi une complexité bureaucratique au sein de la communauté : « [...] un autre sentiment était également dominant, c'était le besoin d'accroître les pouvoirs des Inuit sur leurs territoires ».⁵⁴

Quelque temps après l'offre du gouvernement du Québec d'élaborer une proposition commune inuit pour l'autonomie gouvernementale, soit en décembre 1985, arrive l'élection du gouvernement libéral dirigé par Robert Bourassa. Ce gouvernement se montre moins ouvert à modifier les termes de la CBJNQ, ce qui réduit l'autonomie à l'échelon municipale sans pouvoir envisager une cogestion des ressources renouvelables et non renouvelables de la

⁵³ Bussière, Paul. « *Droit collectif et pouvoir chez les Inuit du Nunavik* ». Études Inuit, vol. 16, n° 1-2, (1992), p.146.

⁵⁴ Canobbio, Éric. *Géopolitique d'une ambition inuite. Le Québec face à son destin nordique*. Québec : Éditions du Septentrion, 2009, p.159.

région.⁵⁵ Le développement énergétique du Nord québécois demeure néanmoins central à l'agenda des gouvernements. À vrai dire, à la fin des années 1980 émerge un second débat sur la réalisation de la deuxième phase du développement hydroélectrique de Grande-Baleine. Dès lors, la portée théorique du processus d'autonomie gouvernementale inuit va être approchée autrement par le gouvernement du Québec.

Environ une dizaine d'années plus tard après l'entrée en vigueur de CBJNQ, en 1987, un référendum dont l'objectif est d'enclencher le processus d'autonomie politique du Nunavik est organisé, mais la communauté inuit composera avec des divisions idéologiques. Nous assistons à un référendum remporté à 51 % par l'option citoyenne pour un gouvernement responsable (les dissidents) contre 49 % (les gens des organisations, ceux qui reconnaissent la CBJNQ). Compte tenu de ce résultat référendaire, le Directeur général des élections du Québec va inviter la communauté inuit à poursuivre son chemin de réconciliation. Cette division au sein de la communauté inuit va à nouveau permettre de retarder toutes négociations autour de l'autonomie politique de la région. Il faudra attendre plus d'une dizaine d'années, soit novembre 1999, avant que la Société Makivik, de concert avec le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, conclue un accord politique. Politiquement, le travail des représentants inuit demeure fondamental puisqu'à ce jour, nous sommes loin de la reconnaissance : « [...] d'un échelon gouvernemental autochtone, de droits inhérents au territoire, d'un droit de regard sur les politiques provinciales et fédérales de développement des ressources avec un droit de veto et d'une cogestion des richesses naturelles ».⁵⁶ Ce processus vers un projet d'autonomie politique pour la région du Nunavik repose ainsi sur le mode de gouverne, c'est-à-dire sur toute l'importance relationnelle et la bonne volonté des gouvernements canadien et québécois de transformer leurs rapports avec les Inuit.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Ibid.*, p. 274.

Dans tout grand projet de société, les citoyens ne partagent pas nécessairement les mêmes points de vue au sujet de son élaboration. Selon la mouvance idéologique au sein de la communauté inuit, l'élaboration du processus d'autonomie politique est confrontée à deux visions antagonistes. Après un long conflit juridique et politique au sujet du développement hydroélectrique de la Baie James, une entente sera finalement conclue avec le Grand conseil Cris du Québec, l'Association des Inuit du Nouveau-Québec, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. La Convention de la Baie James et du Nord québécois, entrée en vigueur en 1978, a finalement donné lieu à la mise en place d'institutions ainsi qu'à des mesures correctrices afin de diminuer les conséquences négatives liées au développement hydroélectrique de la région.

Cette entente (CBJNQ) est d'ailleurs similaire sous divers aspects à l'*Alaska Native Claims Settlement Act* (Loi sur le règlement des revendications des autochtones de l'Alaska) ratifié en 1971 par le Congrès américain. Une entente signée avec les Inupiat (région du nord), les Yupiit (région du centre) et les Aléoutes (région sud-ouest) afin de poursuivre des projets d'exploitation gazière et pétrolière. L'*Alaska Native Claims Settlement Act* règle le problème des droits autochtones sur les terres de l'Alaska et crée des corporations régionales dont l'objectif est de veiller au développement économique du territoire. Il est en effet possible d'établir un rapprochement de L'*Alaska Native Claims Settlement Act* avec la CBJNQ puisqu'ils sont fondés sur l'exploitation des ressources naturelles et l'extinction des droits des autochtones sur l'ensemble de leur territoire.

La CBJNQ permettait non seulement de répondre à la politique énergétique des gouvernements canadien et québécois de l'époque, mais notamment de court-circuiter les ambitions politiques initiées par les représentants du mouvement coopératif inuit. Malgré ce premier règlement se rapportant principalement aux terres et aux titres fonciers, une importante partie de la population inuit va conserver l'objectif de mettre en place une autonomie politique pour la région. En somme, les Inuit représentent une minorité ethnique dans l'ensemble du Québec et ils sont physiquement coupés du reste de la population

allochtone. Ils doivent se battre contre une société dominante où la pression sur l'opinion publique et d'éventuelles actions contestataires pratiquées par plusieurs mouvements autochtones sont ici sans fondement. À l'isolement géographique s'ajoute ainsi l'isolement politique.

2.2 La CBJNQ : Structure gouvernementale et administrative du Nord

Souvent qualifiée de premier traité moderne, la CBJNQ s'inscrit pourtant dans la tradition des traités coloniaux : « [...] en cela qu'il obligeait les groupes autochtones (Inuit, Cris et Naskapis) à renoncer à leur titre ancestral sur le territoire et en transférant la souveraineté au Québec et au Canada ».⁵⁷ Le principal problème soulevé par les négociations de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), est que le gouvernement québécois devait, selon la loi de 1912 sur l'extension des frontières du Québec, reconnaître les droits des « habitants sauvages » de la Terre de Rupert et obtenir la « remise » de ces droits comme l'avait fait le gouvernement canadien.⁵⁸ Le Québec s'est vu imposer cette obligation afin de respecter les engagements du gouvernement canadien qui relevait d'un traité impérial de 1870, devant obtenir un règlement des droits ancestraux des nations autochtones. À cet effet, si la cour reconnaissait le bien-fondé des revendications des Autochtones de l'époque quant au développement hydroélectrique sur leur territoire, les travaux de la Société de l'Énergie de la Baie James seraient suspendus. Selon la conjoncture, le gouvernement québécois ne pouvait pas se permettre de restreindre la mise en œuvre de sa politique énergétique et le cadre légal, l'oblige à négocier avec les Cris et les Inuit. Devant la réticence de ces derniers quant à l'exploitation des ressources hydroélectriques sur leur territoire, le gouvernement du Québec va amener les Cris et les Inuit à négocier et à revendiquer leurs propres terres alors qu'elles relevaient de leur autorité selon le traité impérial de 1870. Est-ce la division de la communauté inuit qui a laissé s'échapper une telle information sur leurs droits? Est-ce le fait que l'AINQ soit financé par le gouvernement?

⁵⁷ *Op. Cit.* Malaurie, Jean, 2005, p. 12.

⁵⁸ *Op. Cit.* Gagnon, Alain-Gustave et Guy Rocher (sous la dir.), 2002, p. 152.

Voilà quelques questions qui sont sans réponses. Les Inuit ont donc négocié la cession de leurs terres et de leurs droits ancestraux en échange d'indemnités financières.

La principale conséquence de l'avènement de la CBJNQ, hormis l'amélioration des conditions de vie des Inuit, a été de court-circuiter le projet d'autodétermination initié par les représentants du mouvement coopératif inuit.⁵⁹ Selon l'entente globale de 1975, les Inuit de la région Nunavik : « [...] demeurent en théorie totalement dépendants, dans leur processus de décision politique et économique, du gouvernement québécois qui conserve l'exercice d'une pleine et entière souveraineté sur son domaine nordique ».⁶⁰ La finalité de ce type de traité (cessation des droits ancestraux) ne pourrait se faire à nouveau comme nous l'avons déjà mentionné, l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 confère une protection constitutionnelle aux droits ancestraux ou ceux issus des traités des peuples autochtones du Canada.⁶¹

L'objectif principal de la CBJNQ visait à régler à l'amiable les réclamations des Autochtones et ce règlement hors cour est sans précédent. Quelques terres ont été accordées aux Inuit (terres de catégorie I - 8417 km²) et plusieurs terres ont été réservées exclusivement à leur usage pour la chasse, la pêche et le piégeage (terres de catégorie II représentant 12 % du territoire). Les terres de catégorie I sont celles où les Inuit disposent de droits exclusifs; « [...] elles représentent qu'1 % de leurs anciens territoires ».⁶² C'est une exclusivité relative puisque selon l'article 7.1.7.a. de la CBJNQ, le Québec conserve la propriété des droits aux minéraux et des droits tréfonciers. L'exploitation des ressources nécessite toutefois l'approbation des Inuit. Concrètement, la communauté inuit ne pourra pas bénéficier d'un développement futur des terres alors que la CBNJQ mentionne officiellement qu'ils sont propriétaires exclusifs. Les droits sur les terres de catégorie I visent principalement la reconnaissance des activités traditionnelles inuit et les allochtones conservent le

⁵⁹ *Op. Cit.* Malaurie, Jean, 2005, p. 477.

⁶⁰ *Op. Cit.* Canobbio, Éric, 2009, p. 121.

⁶¹ *Op. Cit.* Gagnon, Alain-Gustave et Guy Rocher (sous la dir.), 2002, p. 205.

⁶² *Op. Cit.* Rouland, Norbert. 1978, p.151.

développement économique. Les terres de catégories II sont des terres sur lesquelles les Inuit détiennent des droits prioritaires de trappage, de chasse et de pêche. Le gouvernement du Québec peut unilatéralement prendre possession de ces terres et indemniser les Inuit financièrement ou en leur attribuant d'autres terres;

L'hypothèque la plus lourde pesant sur ces terres consiste dans la disposition de l'art. 7.2.3., stipulant que : « le Québec peut prendre possession des terres de catégorie II à des fins de développement, à condition de les remplacer ou, si les autochtones le désirent et si un accord est conclu à cet effet, le Québec leur accorde une indemnisation [...] le "développement" désigne tous faits et gestes qui empêchent les autochtones d'exercer les activités de chasse, de pêche et de trappage [...] ». On remarquera que la situation est ici différente de celle envisagée par l'art. 7.1.7.a concernant les terres de Cat. I, puisque les Inuit ne peuvent s'opposer à l'action unilatérale de Québec, leurs possibilités d'option ne s'exerçant qu'au niveau du choix des modalités d'indemnisation.⁶³

Les terres de catégorie III représentent 87 % du territoire et sont des terres sur lesquelles tous les habitants ont accès au même titre que les autres domaines de la Couronne. Considérant que le territoire du Nunavik représente en superficie près de 70 % du territoire du Québec et que cet espace régional est divisé en trois types de catégorie de terre, pourrions-nous parler de la mise en place de réserves autochtones modernes? Dans le sens où des droits exclusifs de pêche, de chasse et de piégeage sont octroyés aux Inuit sur les différentes terres, mais l'exploitation des ressources naturelles sur ces terres relève singulièrement du gouvernement du Québec. De là découle l'importance des indemnités financières négociées par l'AINQ lors de l'Entente de principe et par la suite, de la signature de la CBJNQ le 11 novembre 1975 à Québec.

La CBJNQ a une portée considérable au niveau du développement économique et social. Avant la mise en place de la Convention, il existe peu d'organismes à part la FCNQ et l'AINQ. La signature de la Convention a pour effet de diminuer la présence fédérale et

⁶³ *Ibid.*, p. 153.

provinciale sur le territoire au profit des organismes mis sur pied par la Convention de la Baie James et du Nord québécois : la Société Makivik, l'Administration régionale Kativik, la Commission scolaire Kativik, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, les municipalités des villages du Nord et les sociétés foncières. Nous assistons donc à l'établissement d'un réseau d'institutions régionales affectées de pouvoirs de type supramunicipal et d'infimes pouvoirs sont concédés aux collectivités locales. Ce qui permet néanmoins aux Inuit de développer une importante expérience administrative de la gestion des programmes. Précisons que ce sont des programmes dont les normes sont principalement déterminées par les gouvernements canadien et québécois. Les pouvoirs administratifs sont élaborés à partir de deux séries de dispositions selon la CBJNQ; «[...] la formation de plusieurs municipalités dans les territoires occupés par les Inuit, qui y exerceront les pouvoirs propres à ce type d'institution; la création d'une administration régionale, qui apparaît comme une instance supérieure aux municipalités ».⁶⁴ L'administration locale se réfère à chaque municipalité qui est constituée en corporation. L'administration régionale a juridiction sur tout le territoire situé au nord du 55^e parallèle et possède la forme juridique d'une corporation.

La CBJNQ prévoyait la création d'une société inuit dont la responsabilité serait de gérer les sommes compensatoires et de veiller au respect de la convention. La Société Makivik a donc été créée le 23 juin 1978. Conformément aux dispositions de la CBJNQ, cet organisme a pour principal mandat de :

Recevoir, administrer, utiliser et investir l'indemnité destinée aux Inuit, [...], - Lutter contre la pauvreté et promouvoir le bien-être, le progrès et l'éducation des Inuit, - Encourager, promouvoir et protéger le mode de vie, les valeurs et les traditions des Inuit, ainsi que contribuer à leur conservation, - Exercer les fonctions qui lui sont dévolues par la loi et la Convention, - Développer les collectivités inuites et améliorer leurs habiletés d'agir.⁶⁵

⁶⁴ *Ibid.*, p.104.

⁶⁵ Société Makivik. <http://www.makivik.org/fr/corporate/index.asp> , [En ligne], page consultée le 18 juin 2009.

L'Administration régionale Kativik (ARK) est investie des pouvoirs et des fonctions d'une corporation municipale même s'il s'agit d'une instance supramunicipale. Cet organisme exerce ses fonctions au nom des résidents du Nunavik et est responsable de l'administration des affaires publiques dans plusieurs domaines de compétence, soit l'administration locale (états annuels produits par les municipalités, contestation d'élection), le développement économique, la formation de la main-d'œuvre, l'emploi, l'assurance sociale, les services de police, les transports, les télécommunications, l'environnement, les ressources renouvelables, l'aménagement du territoire et, etc.⁶⁶ Les différents villages du Nunavik peuvent lui déléguer des fonctions municipales et le gouvernement du Québec peut déléguer certains pouvoirs selon le respect de la loi et des dispositions de la CBJNQ. Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a délégué à l'ARK; « [...] la gestion de la sécurité du revenu, des parcs et des programmes de formation professionnelle ».⁶⁷

La Commission scolaire Kativik (CSK) a aussi été créée par la CBJNQ en 1975 afin de servir la population des quatorze villages du Nunavik et permettre aux Inuit de diriger leur éducation. La CSK est régie par la loi du gouvernement du Québec⁶⁸ et possède la compétence de dispenser l'enseignement sur le territoire. Elle a notamment la responsabilité de développer du matériel didactique en Inuktitut, en français et en anglais. Les programmes d'éducation de la CSK doivent respecter les finalités prescrites par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Les opérations de la CSK sont financées à 75 % par le gouvernement du Québec et à 25 % par le gouvernement fédéral; « [...] tous ces fonds passent par Québec et sont administrés par la Commission scolaire ».⁶⁹

La Régie régionale du Nunavik a pour mission d'adapter les programmes de santé et de services sociaux aux besoins de la population et s'assure principalement d'une utilisation

⁶⁶ Administration régionale Kativik. <http://www.krg.ca/fr/powers.htm>, [En ligne], page consultée le 18 juin 2009.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Loi sur l'instruction publique pour les autochtones Cris, Inuit et Naskapis.

⁶⁹ Commission scolaire Kativik.

<http://www.kativik.qc.ca/ksbportal/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=253&newlang=fra>, [En ligne], page consultée le 18 juin 2009.

efficace des ressources investies pour la région du Nunavik. Ces activités sont régies par le droit commun québécois. Ces différentes organisations aident à développer plusieurs services dans la région du Nunavik et plusieurs autres organisations ont d'ailleurs vu le jour : Conseil régional de développement Kativik, l'institut Avataq, l'Association touristique du Nunavik et, etc. Selon les Inuit, le problème avec la CBJNQ n'en est pas un de transition, mais plutôt le fait de : « [...] la montée des institutions modernes contrôlées par des non-Inuit refusant de prendre en considération les réalités culturelles du milieu ». ⁷⁰ Principalement, le domaine de l'éducation et de la santé semble mettre de l'avant des modalités valorisant la culture inuit. Hormis ces domaines, les pouvoirs détenus par les différents comités et sous-comités ont un caractère consultatif et la décision finale est prise au Sud par les gouvernements fédéral et provincial. Ce sont ces derniers qui soutiennent économiquement les programmes qu'ils mettent en place.

Toutes les institutions mises en place, suite à la Convention, relèvent de la manière de faire des autochtones. Cette manière de faire s'inscrit dans un cadre normatif propre à la réalité du Blanc, alors que la réalité inuit ne s'inscrit pas dans ce même cadre normatif du seul fait de ne pas partager la même structure culturelle. Les normes du Sud exportées dans le Nord sont, dans la plupart des cas, inappropriées à la réalité des Inuit. C'est ce que vient confirmer l'application de CBJNQ en accordant principalement la possibilité d'administrer les programmes gouvernementaux destinés aux résidents du Nunavik. À vrai dire, les Inuit exercent certains contrôles des services de santé, d'éducation et ils administrent les programmes d'assurance-emploi selon les normes fixées par les gouvernements canadien et québécois. À titre d'exemple, si l'administration régionale souhaitait définir de nouvelles règles d'admissibilité au chômage afin de reconnaître la nature saisonnière de l'emploi au Nunavik, elle ne pourrait le faire puisqu'elle n'en détient pas le pouvoir. ⁷¹ Les normes d'admissibilité au chômage ainsi que les modalités de cotisation à l'assurance-emploi sont déterminées par le gouvernement fédéral. Le régime canadien et québécois pour le nord

⁷⁰ *Op. Cit.* Malaurie, Jean, 2005, p. 12.

⁷¹ *Op. Cit.* Thibault, Martin, 2003, p. 96.

impose des : « [...] structures politiques et administratives qui facilitent la gestion des affaires publiques, mais qui s'opposent aux valeurs et aux traditions des populations concernées ». ⁷² Comme l'avance notamment Thibault, l'administration régionale se contente de gérer des programmes dont les normes sont fixées par le gouvernement fédéral et provincial. ⁷³ Pour tout dire, les organismes voyant le jour au lendemain de la ratification de la Convention de la Baie-James, ne détiennent pas un pouvoir législatif, ils sont essentiellement des organes à compétence administrative. Les institutions sont notamment contrôlées par des allochtones où les Inuit ne disposent pas d'un pouvoir décisionnel conséquent; « [...] en guise de gouvernement autonome, les Inuit ont obtenu, en signant la Convention de la Baie James, une administration régionale qui gère au quotidien les affaires publiques dans un cadre autorégulé par les dispositions prévues par la loi ». ⁷⁴ Selon l'organisation des pouvoirs locaux et régionaux, la volonté de l'Entente d'intégrer les Inuit à la population et au droit commun québécois est respectée. Néanmoins, les Inuit réclament la création d'un gouvernement régional afin d'élaborer par eux-mêmes, des solutions aux problèmes manifestés à l'intérieur de leur collectivité.

2.3 Développement au Nunavik : réalité économique et sociale

Tel que mentionné précédemment, depuis la signature de la Convention, le Nunavik a tout de même profité d'un développement économique et social considérable avec la présence de l'Administration régionale Kativik, la Commission scolaire Kativik et la Société Makivik. Ces institutions ne sont pas sans occasionner certains problèmes vu leur principale mission administrative. Selon Thibault, le problème fondamental vient du fait que les politiques nationales tendent à drainer les richesses des régions vers les zones métropolitaines. Le sous-développement des régions est, selon lui, conséquent des politiques centralisatrices dont l'effet principal est de déposséder les régions de leur pouvoir décisionnel. Le problème de dépendance économique des Inuit prend en partie son origine de

⁷² Forest, Pierre-Gerlier et Jean-François Tremblay. « *Le retour des choses : la science politique et l'analyse de la modernité inuite* » Études Inuit, vol. 16, n° 1-2, (1992), p.306.

⁷³ *Op. Cit.* Thibault, Martin, 2003, p. 96.

⁷⁴ *Op. Cit.* Malaurie, Jean, 2005, p. 479.

l'action centralisatrice des gouvernements.⁷⁵ L'économie du Nunavik dépend en grande partie des transferts de paiement comme des dépenses de l'État et des salaires versés par les deux paliers de gouvernement. Comme le soulève Thibault, le marché de l'emploi est de type colonial puisque dans la plupart des villages, nous retrouvons des allochtones provenant des zones métropolitaines et ces derniers, occupent des postes dans les domaines de l'enseignement et de la santé tout en ayant droit à des salaires très élevés alors que la population locale n'a pas accès à de pareils salaires. À titre d'exemple, le revenu moyen des hommes inuit âgés de 15 ans et plus était de 19 555 \$ en 2000, alors qu'il était de 50 047 \$ pour les hommes allochtones habitant la région.⁷⁶ L'importante présence des allochtones génère des effets négatifs sur les retombées économiques dans les villages. En fait, la plupart des allochtones ne séjournent que temporairement sur le territoire et ils dépensent une infime partie de leurs revenus sur place. En général; « [...] moins de 10 % de la population accapare plus de 50 % des revenus monétaires de la région ».⁷⁷ Quant aux activités traditionnelles, la chasse contribue seulement à 10 % de l'économie du Nunavik et la contribution de l'artisanat à l'économie, demeure inconnue en pourcentage. Tandis que le rôle de la FCNQ est considérable : « [...] le chiffre d'affaires annuel du mouvement coopératif du Nunavik est passé de \$1,1 million en 1967 à plus de \$106 millions en 2000 ».⁷⁸ Le chiffre d'affaires de la FCNQ est d'ordre croissant puisque dans les dernières décennies, ces activités se sont diversifiées allant de la gestion et de la mise en vente de l'artisanat à l'approvisionnement en essence des communautés et à la production d'électricité à partir de mini centrales fonctionnant au diesel.⁷⁹ Enfin, l'économie du Nunavik est dépendante à plus de 80 % du financement de l'État.

De manière générale, la dimension locale ou régionale se voit accorder peu d'importance dans la comptabilité des opérations publiques provinciales. À titre d'exemple, afin de rendre compte du pouvoir économique provincial vers le local, nous pouvons visualiser de manière

⁷⁵ *Op. Cit.* Thibault, Martin, 2003, p. 15.

⁷⁶ Société Makivik. *Nunavik at a glance. Coup d'oeil sur le Nunavik*. Édition 2007, Kuujuaq, page 20.

⁷⁷ *Op. Cit.* Thibault, Martin, 2003. p. 166.

⁷⁸ La fédération des coopératives du Nouveau-Québec. <http://www.ilagi.ca/fr/fcnq.html>, [En ligne], page consultée le 17 juin 2009.

⁷⁹ *Op. Cit.* Thibault, Martin, 2003, p. 155.

simple, le Conseil des ministres prenant position sur l'importance accordée au budget de l'Éducation; « [...] l'enveloppe est répartie selon des critères le plus souvent techniques entre les diverses commissions scolaires; celles-ci nomment des directions d'école qui gèrent [...] un budget qu'elles n'ont pas guère, en pratique, le choix de refuser ».⁸⁰ Ce premier constat correspond à la réalité du Nunavik. La CBJNQ a pour fonction principale, au niveau provincial, de normaliser et d'aligner la gestion du Nunavik sur celui qui a cours dans le reste de la province : « Sa mise en œuvre créerait, là où elles n'existaient pas déjà, des filières verticales d'exécution étanches les unes aux autres, aboutissant dans des bureaux appliquant des programmes dessinés pour l'ensemble du Québec ».⁸¹ Cette gestion ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins locaux et c'est principalement ce que dénoncent les Inuit du Nunavik dans leur quête d'autonomie gouvernementale. Nous n'avancons pas ici l'absence de satisfaction des besoins locaux. Il y a des domaines où la reconnaissance identitaire a cheminé et la Commission scolaire Kativik est un bon exemple montrant une adaptation aux spécificités régionales. Cette dernière est responsable de l'établissement des programmes d'enseignements particuliers concernant l'enseignement de la culture traditionnelle. Les programmes destinés à la spécificité de la région ne semblent pas nombreux hormis le principal programme défini en fonction des priorités inuit, c'est-à-dire le programme d'aide aux Inuit pour leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage.

L'avènement de la CBJNQ avait pour finalité de normaliser l'administration du Nord québécois et d'améliorer notamment les conditions de vie des conventionnés. Les autochtones réclamaient davantage de rôles dans la structure gouvernementale et la normalisation administrative allait permettre de répondre à ces demandes. Contrairement à ces intentions, les Inuit ont hérité : « [...] de ces multiples succursales locales, point de chutes gestionnaires dans une structure verticale où les décisions sont prises au sommet ».⁸² Nous pouvons comprendre le désenchantement des Inuit du Nunavik. Ils ne sont pas en mesure de prendre des décisions sur les enjeux qui les concernent et par ailleurs, d'en débattre

⁸⁰ Duhaime, Gérard. *La gouverne du Nunavik, qui paie quoi?* Coll. Travaux de recherche. Québec : GÉTIC, Université Laval, 1993, p. 5.

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Ibid.*, p. 6.

démocratiquement. Selon Duhaime, ils sont plutôt enclins à se disputer le peu de pouvoir que chacun détient selon le secteur qu'il représente. Tout cela contribue notamment à diviser les Inuit entre eux au sein de leur communauté. Non seulement, la normalisation administrative n'accorde pas un pouvoir décisionnel réel à la communauté inuit, mais elle élève le nombre de fonctionnaires de carrière non inuit avec laquelle les acteurs locaux doivent composer et négocier. Comme mentionné précédemment, cette augmentation de fonctionnaires sur le territoire favorise par ailleurs une plainte constante de la part des Inuit, puisque : « [...] ces spécialistes de l'administration et des programmes ne comprenaient rien aux réalités nordiques ». ⁸³ Non seulement l'administration des programmes répond partiellement à la réalité nordique, mais cette normalisation administrative ne fait qu'augmenter le fossé entre la réalité locale et les instances de pouvoir. Toute cette organisation administrative réfractaire est une source importante de l'insatisfaction de la population inuit et en contrepartie, l'origine actuelle de la revendication à l'autonomie gouvernementale.

Malheureusement, nous ne détenons pas de données économiques plus récentes que ce qu'il a été recueilli par le travail du sociologue Gérard Duhaime. L'autonomie gouvernementale du Nunavik n'est pas encore effective et en seize ans, il n'y a pas eu de développement économique majeur dans la région, hormis certaines ententes conclues entre les Inuit du Nunavik et le gouvernement du Québec. Il y a d'abord l'Entente Sanarrutik ⁸⁴ signée en avril 2002 ratifiant un partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik pour une durée de 25 ans. Cette entente annonce officiellement, de la part du gouvernement du Québec, un processus de décentralisation et de déconcentration politique adapté aux singularités de la région du Nunavik. L'entente Sanarrutik favorise ainsi le développement économique inuit en s'appuyant principalement sur le potentiel hydroélectrique, c'est-à-dire la création d'emplois directs et indirects et surtout l'insertion d'une clause sur le partage des revenus provenant de l'exploitation des

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Signifie « outil de développement » en inuktitut.

projets hydroélectriques à venir.⁸⁵ Cette clause introduisant des versements de redevances de la part de la société Hydro-Québec auprès des Inuit constitue néanmoins une première dans un accord puisque selon les termes de la CBJNQ, aucun droit sur le sous-sol ni de redevances sur les projets de mise en valeur énergétique n'étaient offerts aux Inuit. Cette façon de faire a principalement été renversée avec l'accord du Nunavut décernant des droits miniers exclusifs aux Inuit sur 35 000 km de territoire. L'entente de Sanarrutik reprend une même approche politique et économique initialement développée avec l'entente nommée la *Paix des braves* conclue en février 2002 entre la communauté autochtone des Cris et le gouvernement du Québec. C'est-à-dire le développement des ressources hydroélectriques, minières et particulièrement forestières en ce qui concerne la communauté Cris (Le litige sur développement forestier étant la raison initiale des premières négociations entre la nation Cris et le gouvernement du Québec). En mars 2004, l'Entente Sivunirmut⁸⁶ met en place un mode de financement global et consolide les relations et l'engagement des parties à donner un essor au Nunavik tout en s'appuyant sur une approche de développement durable. Le développement économique durable vise spécialement les ressources hydroélectriques, minières et touristiques avec la création du parc des Pingualuit. Cette entente transfère ainsi des fonds publics à l'Administration régionale Kativik. Pour une période de 23 ans, le financement global va se concrétiser par l'émission d'une enveloppe budgétaire regroupant les sommes provenant des programmes des six ministères et organismes du gouvernement du Québec ayant compétence sur le fonctionnement ou l'investissement au Nunavik. Le transfert d'une enveloppe globale à l'ARK amorce ainsi la mise en place d'un pouvoir décisionnel au sein de la communauté du Nunavik. Le financement global : « [...] rend effectif le pouvoir d'orienter les politiques sanitaires, éducatives, de soutien social, économique ou culturel du Nunavik sera ici, comme ailleurs dans les États à structure décentralisée, un acte décisif de gouvernance ».⁸⁷ Ces ententes annoncent des changements récents et à venir qui sont considérables dans la redéfinition des relations de pouvoir entre les acteurs. Nous reviendrons sur ces dernières au chapitre suivant afin d'observer la transformation de la structure de pouvoir hiérarchique vers la structure de pouvoir stratarchique. Toutefois, ces ententes

⁸⁵ QUÉBEC, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. *Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik*. [En ligne], (page consultée le 10 septembre 2009) http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

⁸⁶ Signifie « vers l'avenir » en inuktitut.

⁸⁷ *Op. Cit.*, Canobbio Éric, 2009, p. 305.

n'affectent pas à court terme et directement la réalité socio-économique des Inuit du Nunavik. La réalité économique peut donc être relevée partiellement afin de dresser un tableau sommaire de la région.

Le développement de l'administration publique dans la mise en place de la CBJNQ est venu transformer la région. À un tel point, qu'aujourd'hui, la base économique du Nord du Québec, c'est encore l'administration publique. Dans les années 1980; « À elle seule, l'industrie de l'administration publique paie 59 % de tous les salaires versés à la main-d'œuvre régionale, et 73 % de ceux touchés par les autochtones ».⁸⁸ Au début des années deux mille, les administrations publiques dépensent environ 325 millions pour le Nunavik : « Près de 80 % de ces sommes servent à des dépenses courantes en biens et services [...] ».⁸⁹ L'administration publique est l'acteur économique central du Nunavik; « [...] elle supporte directement le revenu personnel par les salaires et par les paiements de transferts qu'elle procure aux particuliers, lesquels à leur tour soutiennent la consommation ».⁹⁰ L'administration publique exerce donc un rôle majeur dans l'investissement. C'est-à-dire que dans le secteur tertiaire, l'administration publique représente 53 % de toute l'activité économique du Nunavik alors que pour le Québec, l'administration publique représente seulement 20 % de l'ensemble de l'activité économique.⁹¹ Cette prépondérance de l'administration publique dans la structure économique du Nunavik n'est pas un cas isolé au Canada. Plusieurs auteurs reconnaissent que la situation du Nord du Québec ressemble à celle des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon ainsi qu'à celle du Nunavut.

L'économie de la région repose essentiellement sur les transferts intergouvernementaux et ces derniers sont contraignants, car ils sont accordés pour répondre à des programmes particuliers. Ils doivent donc être dépensés selon des critères et des normes déterminées.

⁸⁸ *Op. Cit.*, Duhaime Gérard, 1993, p. 11.

⁸⁹ Duhaime Gérard et Robichaud Véronique. *Portrait économique du Nunavik 2003*. Québec : Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, Université Laval, 2007, p. 20.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 42.

⁹¹ *Ibid.*, p. i.

L'importance de ces transferts justifie à la fois la dépendance économique, mais aussi le véritable lieu du pouvoir; « L'administration régionale sert de courroie de transmission : certains budgets sont acheminés d'un bloc à cette instance qui les redistribue ensuite aux localités bénéficiaires selon des règles prescrites d'en haut ».⁹² Les pouvoirs décisionnels des autorités inuit ne peuvent qu'être limités. La dépendance fiscale de la région permet d'ailleurs de développer une meilleure compréhension de la stratégie politique des représentants inuit, c'est-à-dire d'obtenir une autonomie décisionnelle tout en maintenant un certain soutien financier des gouvernements provincial et fédéral. Enfin, le soutien financier gouvernemental n'est pas anormal dans notre contexte canadien puisque l'un des rôles de l'État est de veiller à la redistribution de la richesse collective afin de diminuer les inégalités les plus criantes. D'autre part, les Inuit paient des taxes et impôts comme tous les citoyens canadiens.

Au début des années 1980, ce sont les administrations supérieures (fédérale et provinciale) qui étaient responsables de 95 % des dépenses totales nettes de transferts intergouvernementaux. Alors que les dépenses réalisées par les administrations locales et régionales faites à partir de leur financement autonome représentaient seulement 5 % des dépenses totales. Ces transferts intergouvernementaux étaient partagés à 52 % pour le provincial et à 43 % pour le fédéral. Comme se plaît à le dire Gérard Duhaime : « Le revers de la dépendance des instances locales est l'ampleur du pouvoir fiscal des autres ».⁹³ Selon les études de ce dernier, les responsabilités des paliers locaux et régionaux ont augmenté progressivement et; [...] ils assumaient 54 % des dépenses publiques nettes de transferts intergouvernementaux en 1983, 65 % en 1991, 83 % en 1998, et enfin 84 % en 2003 ».⁹⁴ Cette augmentation des responsabilités de pouvoirs locaux et régionaux relève de transferts massifs de fonds fait pas les gouvernements fédéral et provinciaux, mais la plupart de ces transferts se trouvent à être contraignants puisqu'ils sont « [...] consentis pour des programmes précis, et doivent être dépensés selon des critères et normes spécifiques ».⁹⁵

⁹² *Op. Cit.*, Duhaime Gérard, 1993, p. 13.

⁹³ *Ibid.*, p. 14.

⁹⁴ *Op. Cit.*, Duhaime Gérard et Robichaud Véronique. 2007, p. 44.

⁹⁵ *Idem.*

Dans cette perspective, l'administration régionale se trouve à être complexe vu les multiples secteurs de financement et le pouvoir décisionnel des organismes est restreint puisqu'ils doivent répondre à des programmes particuliers. Cela nous éclaire sur les revendications régionales des représentants inuit qui travaillent depuis longtemps à augmenter leur pouvoir décisionnel par rapport aux autorités gouvernementales.

À partir de ce bref aperçu des dépenses et des transferts intergouvernementaux, la filière des revenus pour la région est tout aussi sombre. Dans la décennie 1980-1990, 73 % des revenus d'opérations sont réalisés par les administrations locales et régionales;

En effet, ces revenus viennent principalement de la prestation de services : les taxes pour les services municipaux (livraison d'eau potable, cueillette des ordures, etc.) contribuent à 72 % du total des revenus réalisés par ces administrations locales et régionales, tandis que les loyers payés aux municipalités par les locataires des habitations sociales comptent pour 19 %. Cependant, ces revenus apparaissent bien minces lorsque l'ampleur des dépenses d'opération est considérée. Il faut en effet mobiliser des sommes incomparables aux revenus réels pour produire les services offerts. Le solde est donc fortement négatif, produisant des déficits d'opération importants : 10 millions de dollars au local (le double des revenus) et près de 32 millions de dollars au régional qui ne compte pratiquement pas de revenus d'opération.⁹⁶

Les services municipaux ne satisfont pas les frais de leurs activités et si les déficits d'opération disparaissent afin de réaliser l'équilibre budgétaire, c'est que ces derniers sont comblés par les transferts intergouvernementaux du provincial et du fédéral. Encore aujourd'hui, l'économie régionale ne dispose pas de revenus autonomes afin d'assurer les coûts des services publics : « Au mieux, les impôts des particuliers (les seuls dont nous pouvons avoir une estimation) et qui sont prélevés par les gouvernements centraux, se seraient élevés à quelque 48 millions \$ en 2003, loin des 325 millions \$ [dont] coûte

⁹⁶ *Ibid.*, p. 15.

l'administration de la région ».⁹⁷ L'administration provinciale assume donc 42 % des dépenses publiques et l'administration fédérale en endosse 13 %. Le 45 % des dépenses publiques restant est assumé par les administrations régionales et locales. Considérant l'augmentation continue des dépenses des administrations régionales (augmentation de 160 %) et locales (augmentation de 200 %) au cours des années 1983 à 2003, ces dernières sont aux prises avec un déficit permanent. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les revenus autonomes des administrations de première ligne sont plus ou moins à un même niveau aujourd'hui, et sachant leur faiblesse par rapport aux services offerts, le Nunavik ne dispose pas d'une réelle autonomie fiscale.

La conclusion de la Convention de la Baie James et du Nord québécois était censée permettre une importante participation décisionnelle autochtone, mais l'insatisfaction semble généralisée. La normalisation administrative n'a que multiplié les acteurs gouvernementaux dans la région nordique du Québec et dans la mesure où : « [...] les crédits destinés à la région sont noyés dans le budget de programmes s'appliquant à tout le territoire québécois ou canadien, la responsabilité des décisions échappe à tout le monde ».⁹⁸ À vrai dire, les administrations locales et régionales ont vu le jour à partir des législatures québécoises et canadiennes et ce sont toujours ces dernières qui les financent largement. La CBJNQ a permis de dispenser davantage de service à la population, mais elle a aussi augmenté la dépendance fiscale de la région du Nunavik auprès des gouvernements provincial et fédéral. Dans les années 1980 les dépenses par personne; « [...] sont quatre fois plus élevées et le déficit est neuf fois supérieur dans l'Arctique par rapport à l'ensemble du Québec ».⁹⁹ Le portrait économique de la région est sensiblement le même dans les années 2000 puisque les dépenses publiques atteignent plus de 25 000 \$ par habitant au Nunavik, alors qu'au Québec cela représente moins de 8 000 \$ par habitant.¹⁰⁰ Ce constat prouve qu'en général, l'administration de la région du Nunavik est plus coûteuse que l'ensemble de l'administration publique au Québec. Évidemment, l'éducation et les affaires sociales sont les principales

⁹⁷ *Op. Cit.*, Duhaime Gérard et Robichaud Véronique. 2007, p. 45.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰⁰ *Op. Cit.*, Duhaime Gérard et Robichaud Véronique. 2007, p. 45.

dépenses gouvernementales tant pour le Nunavik que pour le reste du territoire québécois. Toutefois, si les dépenses sont si importantes au Nunavik, c'est probablement dans le dossier du logement et des services afférents que nous pouvons trouver une justification. C'est-à-dire qu'au Nunavik la majorité de la population habite des logements sociaux.

Compte tenu de l'insatisfaction généralisée des Inuit plus de vingt-cinq ans après la conclusion de la CBJNQ, cette dernière n'a pas réalisé ses objectifs et à l'heure actuelle, l'enjeu est d'accroître l'autonomie politique décisionnelle; « Mais l'enjeu est encore plus considérable : il faudra trouver le moyen de conjuguer l'autonomie politique avec la dépendance fiscale, comme on a dû le faire dans les récentes décennies dans les Territoires du Nord-Ouest ».¹⁰¹ Une des hypothèses mises de l'avant depuis plusieurs années est notamment de mettre en place un transfert global du gouvernement du Québec au gouvernement régional.¹⁰² L'autonomie politique doit avoir pour finalité de s'affranchir de la dépendance fiscale et non de la perpétuer. À titre d'exemple; « En Alaska, la rente pétrolière a fourni l'assise fiscale à l'autonomie politique des Inupiat et a permis de défrayer les énormes coûts du développement des infrastructures et des services des villages, développement orienté par le gouvernement régional ».¹⁰³ Les négociations entre la partie inuit et les gouvernements doivent notamment avoir pour objectif de diminuer les écarts entre le local et l'exercice du pouvoir afin que la démocratie locale se concrétise. Et, surtout, l'autonomie gouvernementale ne doit pas être envisagée comme un projet de développement politique, dans le sens où nous pourrions concevoir cette autonomie comme le résultat d'un modèle qu'il suffirait d'implanter.¹⁰⁴

Pour l'instant, on envisage que la structure de pouvoir hiérarchique mise en place relève principalement du développement du Nord du Québec par les deux paliers de gouvernement.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁰² Duhaime, Gérard. « *Le chasseur et le Minotaure : Itinéraire de l'autonomie politique du Nunavik* ». Études Inuit, vol. 16, n° 1-2, (1992), p.169.

¹⁰³ *Ibid.*, p.173.

¹⁰⁴ Forest, Pierre-Gerlier et Jean-François Tremblay. « *Le retour des choses : la science politique et l'analyse de la modernité inuit* » Études Inuit, vol. 16, n° 1-2, (1992), p.310.

Un développement relevant d'un projet d'exploitation des ressources naturelles, soit l'hydroélectricité. Cet immense projet de développement hydroélectrique a contraint le gouvernement québécois à négocier une entente avec les autochtones (Inuit, Cris et Naskapis). Cette entente (CBJNQ) visait notamment à mettre fin aux droits ancestraux des autochtones sur l'ensemble du territoire. Cette démarche utilisée est fondamentale puisqu'elle s'appuie essentiellement sur l'exploitation des ressources naturelles. Cette logique d'exploitation du territoire et des ressources naturelles a d'ailleurs eu pour principal effet de rendre complexe, quand ce n'est pas de retarder, la quête d'autonomie gouvernementale des Inuit du Nunavik. Quant à la dimension politique, la CBJNQ impose ses normes et ses structures d'autorité créant de ce fait une source d'insatisfaction au sein de la communauté inuit. Un mécontentement qui relève principalement du peu de pouvoir décisionnel exercé au sein des administrations locales et régionales. Les différentes institutions mises en place par l'Entente proviennent essentiellement du Sud plutôt que d'être le fruit d'une élaboration par les Inuit. Le développement de l'administration régionale ne répond que partiellement à leur réalité et à leurs besoins. N'est-ce pas la conséquence directe de l'absence de pouvoirs décisionnels tangibles? Nous pourrions dire de manière générale que la CBJNQ a atteint ses limites temporelles en s'articulant principalement sur des compensations financières et sur une vision à court terme du développement politique et administratif de la région. À partir de cette déficience politico-administrative, nous assistons au désir, chez les Inuit, de voir émerger un nouveau régime à l'intérieur d'un cadre plus vaste. Dans cette perspective, nous pouvons dire que les régimes politiques participent à une certaine logique : « [...] ils sont cohésifs, ils aiment se définir eux-mêmes, élaborer leurs propres compromis collectifs, choisir les valeurs, les normes et les structures d'autorité qui les gouverne ».¹⁰⁵ Afin de rendre cette logique effective, les régimes doivent bénéficier de certaines marges de manœuvre, ce qui n'était pas entièrement le cas avec l'entrée en vigueur de la CBJNQ. Non seulement, les régimes répondent à une certaine logique, mais ils évoluent dans le temps et l'autonomie politique de la région du Nunavik, doit pouvoir profiter de : « [...] la faculté de se transformer, de se modifier selon les nouveaux compromis élaborés par la population ».¹⁰⁶

¹⁰⁵ Tremblay, Jean-François et Pierre-Gerlier Forest. *Autochtones et autonomie : quelques aspects de politiques gouvernementales dans quatre pays*. Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones, 1993, p. 19.

¹⁰⁶ *Idem*.

La nouvelle constitution du Nunavik¹⁰⁷ détermine les paramètres de la future gouverne politique de celui-ci et si toute cette négociation s'insère dans le respect et l'évolution du droit autochtone, les gouvernements canadien et québécois vont être moins exposés au mécontentement généralisé de la population Inuit.

¹⁰⁷ Société Makivik. *Partageons : Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, [En ligne], 2001, p. 17.
<http://www.makivik.org/fr/backgrounders/vault.asp>

CHAPITRE III

NÉGOCIATION D'UN GOUVERNEMENT RÉGIONAL AU NUNAVIK : CHEMINEMENT VERS UNE STRUCTURE DE POUVOIR STRATARCHIQUE

L'usage coutumier d'un langage typiquement juridique dans la plupart des documents officiels concernant les processus de négociation et d'autonomie politique autochtone a participé, historiquement, à une compréhension difficile des négociations et possiblement à un désintérêt de la part de l'opinion publique. Compte tenu de ce phénomène, l'absence de lecture du citoyen, de son étude et de son examen du processus de négociation peut occasionner, à court et long terme, un déficit démocratique dans nos sociétés. La fin des années quatre-vingt-dix a heureusement suscité de l'intérêt quant à l'évolution du processus de négociation entourant les questions d'autonomie politique de la région circumpolaire canadienne. La création du territoire du Nunavut en avril 1998 et la mise en place de la Commission du Nunavik en novembre 1999 ont particulièrement participé à ce phénomène. À vrai dire, le dépôt du rapport de la Commission du Nunavik (mars 2001), l'Entente de principe (décembre 2007) sur la création du gouvernement régional du Nunavik, les versions administratives consolidées de l'entente Sanarrutik (10 mars 2008) et de l'entente Sivunirmut (8 octobre 2009) permettent ainsi de poursuivre cet intérêt et de rendre accessible une lecture de fond du projet autonomiste au Nunavik. Dans un processus de redéfinition des relations de pouvoirs, cette dernière partie propose d'étudier la transformation de la structure du pouvoir s'opérant au Nunavik jusqu'à la création formelle de son autonomie prévue par la signature de l'Entente finale vers 2010. Selon l'échéancier envisagé pour la création du gouvernement régional du Nunavik (GRN), nous pouvons ainsi analyser la transformation de cette structure de pouvoir hiérarchique vers une structure de pouvoir stratarchique. La signature de l'entente finale n'est pourtant qu'une première étape dans ce long processus. Il faudra attendre probablement jusqu'en janvier ou février 2013 avant que ne s'implante le GRN. Une période qui sera d'ailleurs précédée par une étape de transition s'échelonnant sur

une année, soit du printemps 2011 au printemps 2012 (voir Appendice A, p.97). L'objectif de cette dernière partie est de dresser un portrait sommaire de la nouvelle organisation gouvernementale tout en relevant les différents pouvoirs (allocatif, prescriptif et constitutif) qui seront exercés. Nous analyserons globalement la structure régionale à partir de l'Entente Sanarrutik et de l'Entente Sivunirmut. D'autre part, à partir de l'Entente de principe sur la création du gouvernement régional du Nunavik nous analyserons les institutions législative, exécutive et judiciaire à venir. Nous poursuivrons notre analyse par une observation de l'administration régionale et des prérogatives du gouvernement régional du Nunavik. Pour terminer, nous analyserons la viabilité des finances publiques de la région.

3.1 Entente Sanarrutik : Développement économique et communautaire au Nunavik

Cette entente entre la Nation inuit et le gouvernement du Québec sur le développement économique et communautaire au Nunavik a été officialisée à partir d'avril 2002. Il est important de mentionner toute la dimension relationnelle entre le gouvernement du Québec et la Nation inuit. Cette entente prend soin de préciser que l'objectif de cette dernière est de mettre en place une nouvelle relation de nation à nation et de travailler à l'élaboration d'une vision commune du développement économique et communautaire du Nunavik. L'espace politique des négociations évacue notamment la voie juridique pour régler les différends entre les parties. Il est dûment écrit dans les ententes Sannarrutik et Sivunirmut que les parties mettront tout en œuvre pour éviter le recours au système judiciaire s'il y a un différend quant à l'interprétation et la mise en œuvre des ententes. Le gouvernement du Québec, l'Administration régionale Kativik et la Société Makivik, se sont engagés à mettre en place un processus de résolution des différends. Ledit processus a pour finalité de ne s'en remettre aux tribunaux qu'en dernier recours. Les trois signataires de l'entente vont s'efforcer de régler de bonne foi, s'il y a lieu, leurs différends à l'intérieur d'une dynamique de coopération et de consultation afin d'en arriver à des solutions mutuellement acceptables.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Gouvernement du Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik, version administrative consolidée. [En ligne], Le 10 mars 2008, p.16.

Préalablement à la période de transition pour l'établissement du GRN, la société Makivik, l'ARK et le gouvernement du Québec s'entendent pour accélérer le processus de développement du potentiel d'exploitation minier, hydroélectrique et de surcroît, de travailler au développement du tourisme nordique. Le gouvernement du Québec s'engage à partager les bénéfices générés par le développement économique du Nunavik tout en déléguant des responsabilités importantes à l'ARK et à Makivik. Cet engagement favorise le développement d'une plus grande autonomie de ces organismes. L'entente prévoit à ce sujet promouvoir les retombées économiques pour les Inuit du Nunavik afin d'améliorer les services offerts à la population ainsi que leurs infrastructures publiques.

L'importance de l'entente Sannarutik n'est pas seulement de reconnaître la bonne foi du gouvernement du Québec à l'égard de la Nation inuit, entre autres en souhaitant une plus grande autonomie de la Société Makivik et de l'ARK au Nunavik, mais de favoriser la situation économique de la région. Il serait tout à fait cohérent que les résidents de la région aient accès aux biens et services dont bénéficie l'ensemble des Québécois de la province. Aussi, le gouvernement du Québec s'est engagé à entreprendre une étude afin d'envisager la possibilité de construire une ligne de transport d'électricité au Nunavik. Rappelons qu'actuellement chaque village du Nunavik est alimenté en électricité par une génératrice au gaz. La construction d'une ligne de transport d'électricité pourrait ainsi alimenter en énergie les 14 villages du Nunavik tout en rendant possible la mise en place d'un réseau de télécommunication pouvant relier les villages inuit au réseau provincial d'Hydro-Québec.¹⁰⁹ La réalisation de ce projet permettrait de diminuer les coûts en énergie à la fois pour les villages, mais aussi pour la Société minière Raglan qui exploite dans la région depuis 1999. L'accès à l'électricité par une ligne de transport d'Hydro-Québec va permettre l'exploitation du potentiel hydroélectrique de la région, attirera probablement la prospection et le cas échéant l'exploitation minière puisque les coûts en énergie en seront réduits. Les retombées d'une future exploitation de l'hydroélectricité peuvent être directement des facteurs de progressions économiques et sociales pour la région. L'installation d'un réseau électrique relié au réseau provincial contribuera notamment à améliorer les communications entre les

¹⁰⁹ *Ibid.*, p.2.

communautés des différents villages, mais aussi avec le reste de la province. La présence d'un tel réseau de communication pourrait par ailleurs procurer un accès plus facile aux nouvelles technologies, dont la télémédecine.

Il est prévu dans l'entente Sanarrutik un partage entre le gouvernement du Québec et les Inuit sur les retombées économiques de tout projet hydroélectrique. À ce propos, le gouvernement du Québec : « [...] s'engage à verser annuellement à Makivik, 1,25 % de la valeur de la production annuelle de mégawatts produite par le Projet Hydroélectrique ».¹¹⁰ En contrepartie, la Société Makivik s'engage à utiliser les paiements qu'elle reçoit à des fins de développement économique et communautaire. Voilà un aboutissement positif des négociations considérant que depuis 1985, les représentants inuit réclament sans relâche le caractère nécessaire d'avoir accès à la gestion des ressources de leur territoire, dont l'hydroélectricité.¹¹¹ L'engagement de la part du gouvernement est prévu pour tous les projets hydroélectriques, et ce, pour les vingt-cinq prochaines années. Le sous-sol de la région du Nunavik contient possiblement des minerais et si des projets d'exploitation minière se réalisent, le gouvernement du Québec s'est engagé de surcroît à travailler conjointement avec la société Makivik afin de faciliter les négociations et la signature d'accords entre la Société Makivik et les entreprises intéressées. Encore ici, le gouvernement du Québec entend reconnaître des arrangements financiers avec la Société Makivik et aider cette dernière dans les différentes modalités que peut contenir ce type d'accord. Considérant notamment le potentiel touristique sous-exploité au Nunavik, le gouvernement du Québec encourage la création de parcs provinciaux dans la région, dont la création du parc des Pingualuit. Les intentions de développement de l'industrie touristique par le gouvernement du Québec sont reconduites dans l'entente Sivunirmut et; « [...] au cours de l'exercice financier 2009-2010, un million cent mille dollars (1 100 000 \$) [est] prévus par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour l'opération du Parc national Kuururjuaq ».¹¹²

¹¹⁰ *Ibid.*, p.4.

¹¹¹ *Op. Cit.*, Canobbio Éric, 2009, p.191.

¹¹² Gouvernement du Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. Entente concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik, version administrative consolidée. [En ligne], Le 8 octobre 2009, p. 3 Les crochet sont de nous.

Le plus important, en termes d'exercice d'un certain pouvoir décisionnel avant même la création du GRN, demeure le financement simplifié de l'ARK et des villages nordiques. Le transfert de fonds publics provenant des divers ministères et organismes du Québec est rassemblé dans une enveloppe de financement global. L'objectif de ce mode de fonctionnement est de permettre à l'ARK et aux villages nordiques d'exercer : « [...] une plus grande autonomie dans l'établissement de leurs priorités d'intervention et l'exécution de leurs mandats respectifs ».¹¹³ Cette plus grande autonomie qui se réalise par un financement global favorisera le développement d'économies d'échelle dont les fonds pourront servir à bonifier financièrement les services offerts dans les différentes communautés du Nunavik. C'est donc l'ARK et les villages nordiques, selon leurs rôles et responsabilités respectives dans les services fournis à la population, qui détermineront en fonction de leurs priorités la distribution des allocations aux divers projets. Le financement global officialisé par cette entente en 2002, rend possible l'exercice de pouvoirs décisionnels permettant aux Inuit du Nunavik de cheminer vers structure de pouvoir stratarchique. L'entente Sanarrutik présente ainsi un monde possible de développement et de viabilité économique future de la région. Enfin, les revendications inuit pour l'exercice d'un pouvoir politique nécessitent préalablement de réfléchir au partage des ressources renouvelables et non renouvelables de l'ensemble du territoire terrestre et maritime. Nous pouvons considérer que même les représentants inuit envisagent ce volet comme étant une condition essentielle à l'éventuel exercice d'un pouvoir politique autonome de la région.

3.2 Sivunirmut : Entente sur le financement global de l'Administration régionale Kativik

L'entente Sivunirmut en vigueur officiellement le 1^{er} avril 2004 et l'entente Sanarrutik sont complémentaires. Elles présentent l'objectif de faciliter le transfert d'une importante partie des fonds publics alloués par le gouvernement du Québec à l'Administration régionale Kativik. À cet effet, l'entente vise à regrouper tout le financement des différents ministères et organismes du Québec afin de mettre en place une enveloppe de financement global pour la région. C'est-à-dire qu'on regroupe le financement sectoriel qui est remis à l'ARK et cette

¹¹³ *Ibid.*, p.7.

dernière veille à la gestion des fonds. Cette entente sera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2027. Cela dit, la région du Nunavik ne sera pas laissée à elle-même après cette date puisqu'une nouvelle entente devra être négociée entre les parties à partir du premier janvier 2024. L'objectif étant d'assister à la conclusion d'une seconde entente avant que celle-ci n'arrive à échéance. Cette enveloppe de financement global élimine un financement sectoriel de chaque ministère et organisme pour être rassemblée sous l'autorité d'un seul organisme du gouvernement du Québec.

La fusion du financement occasionne l'exercice de pouvoirs délégués par ces différents ministères et organismes. Par ces transferts de pouvoirs, nous assistons à une déconcentration administrative permettant à l'ARK d'exercer un pouvoir décisionnel selon ses divers champs d'activités. L'ARK a donc le mandat d'assurer sur son territoire une supervision administrative du personnel et d'assurer la gestion des agents de réinsertion communautaire au nom du Ministère de la Sécurité civile. C'est d'ailleurs l'ARK qui est désigné à titre d'organisation ressource auprès des organismes privés et publics ayant pignon sur rue dans les différents villages nordiques. Elle est la principale responsable quant à toutes questions relevant de la sécurité civile et de la sécurité incendie dans les quatorze villages nordiques. Au nom du Ministère des Transports du Québec, l'ARK va s'occuper de l'administration, de la gérance, de l'exploitation et de l'entretien de treize aéroports situés dans les différents villages de la région. En matière de protection de la faune et au nom du Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, l'ARK embauchera des assistants qui travailleront en collaboration avec les agents de la protection de la faune afin d'assurer l'application et les règlements propres à la conservation et la mise en valeur de la faune sur le territoire du Nunavik. Par le fait même, l'ARK se voit être responsable des opérations du parc des Pingualuit et du parc national de Kuururjuaq. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs délègue ainsi à l'ARK le pouvoir d'organiser des activités nécessaires aux opérations de ces parcs. C'est d'ailleurs à cette dernière de développer un plan d'affaires, un plan de développement touristique, de marketing et de communication des parcs. Tous les droits perçus et exigibles à toute personne accédant au parc, hormis les Inuit bénéficiaires de la CBJNQ, sont notamment destinés à l'ARK. Ce qui permettra la réalisation

de revenus à la région. Au nom du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, L'ARK prend en charge la sécurité du revenu en administrant l'ensemble des programmes et des services actuellement offerts par les différents bureaux locaux et régionaux de ce ministère. En matière de formation et de développement de la main-d'œuvre, l'ARK détient le pouvoir d'« [...] adapter les mesures et services d'emploi offerts par Emploi Québec ou peut développer des mesures et services d'emploi qu'elle estime appropriés aux besoins de ses clients en regard de la réalité nordique ». ¹¹⁴ L'objectif d'adapter les services à la réalité nordique n'est ici qu'un exemple parmi tant d'autres dans l'ensemble des pouvoirs délégués par les différents ministères du gouvernement du Québec. Progressivement, une transformation administrative peut s'opérer, s'adapter et s'organiser selon le respect de la culture inuit. L'ARK se voit aussi déléguer une partie des pouvoirs de la *Loi sur les services de garde et éducatif à l'enfance*. Elle assumera la gestion et le fonctionnement du programme de la petite enfance du Québec et elle aura aussi le pouvoir de délivrer ou de refuser le renouvellement d'un permis de centre de la petite enfance. L'ARK aura notamment le pouvoir d'émettre ou non des subventions destinées aux centres de la petite enfance. Pour tous ces pouvoirs délégués des différents ministères et organismes, des comités conjoints, de suivi et d'harmonisation sont mis sur pied afin de suivre les mises en œuvre des différents mandats et obligations attendues de la part de l'ARK. Ces comités permettent de fournir ainsi des conseils pertinents à la réalisation des mandats et obligations de cette dernière. Dans cette perspective, l'ARK s'engage à encourager le développement local et soutenir l'entrepreneuriat dans la région du Nunavik.

L'ARK pourra vraisemblablement bénéficier d'une autonomie plus importante dans l'accomplissement de ses mandats comme dans l'organisation de ses priorités. Indirectement, ce financement global devrait amener l'ARK à développer des économies d'échelle afin d'améliorer, comme nous l'avons déjà mentionné, le financement des services octroyés actuellement à la population du Nunavik. Jusqu'à la fin de l'entente, la révision et les ajustements nécessaires à l'enveloppe de financement globale devraient se faire tous les cinq ans. S'il y a des modifications au financement global, le vote de l'Assemblée nationale du

¹¹⁴ *Ibid.*, p.45

Québec est néanmoins conditionnel. Dans le cadre de l'exécution des services pour le gouvernement du Québec, cette importante dimension économique permettra à l'ARK de composer à la fois avec une reddition des comptes simplifiée et de travailler à l'atteinte d'objectifs établis selon son mandat et ses obligations. Officiellement, L'ARK a le pouvoir d'apporter et de justifier des modifications aux dépenses dans son budget annuel en fonction des besoins et priorités qui lui sont propres. Ce qui assure une autonomie certaine dans la gestion des affaires du Nunavik. Si dans d'autres circonstances l'ARK réalise des surplus budgétaires, elle pourra déterminer discrétionnairement l'utilisation de ces derniers. Cette utilisation devra évidemment se faire dans le respect de ses mandats, mais si l'ARK souhaite faire autrement elle pourra présenter son projet au gouvernement du Québec et les deux parties en conviendront du bien fondé. Dans le cas contraire, si l'ARK génère un déficit budgétaire dans l'accomplissement de ses mandats la responsabilité lui en incombe. Progressivement les pouvoirs de l'ARK, originellement allocatifs, accueillent toute une dimension prescriptive et quelque peu constitutive. Compte tenu de ce qui précède, l'exercice de ces pouvoirs à la disposition de l'ARK permet d'observer une transformation dans la structure de pouvoir régissant préalablement les rapports entre le gouvernement du Québec et les Inuit. L'objectif de responsabilisation et l'ouverture présente dans l'entente s'expriment selon différentes modalités et dans ce cas-ci, tout est de mise pour reconnaître une évolution et un accompagnement du gouvernement du Québec vers l'inauguration du GRN.

3.3 Structure du gouvernement régional du Nunavik

Selon l'équipe de travail de la Commission du Nunavik, c'est-à-dire des représentants inuit, des fonctionnaires du gouvernement et des spécialistes de la région nordique du Québec, le modèle de gouvernance de la région du Nunavik s'inspire et ressemble au système parlementaire canadien et québécois. La structure générale du gouvernement du Nunavik, en respect avec le principe de séparation des pouvoirs de nos démocraties libérales, se compose ainsi de trois divisions : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Conformément au territoire du Nunavut et du Groenland inuit, la création d'une assemblée législative demeure l'aspect fondamental d'un gage d'autonomie. Non seulement parce que cette dernière va être habilitée à adopter des lois dans divers domaines concernant la région, mais elle sera essentiellement le lieu de délibération autour duquel vont graviter les autres institutions du gouvernement du Nunavik. À moins que l'Assemblée décide d'apporter une modification aux modalités de son exercice, cette dernière sera élue au suffrage universel pour un mandat de trois ans. Elle accomplira son rôle en respectant le cadre de la Constitution canadienne, c'est-à-dire le respect de la division du pouvoir entre les institutions fédérales et provinciales. Elle respectera aussi la Charte des droits et libertés canadiennes et naturellement, elle exercera ses prérogatives en conformité de l'article 35 de la Loi constitutionnelle reconnaissant une protection des droits ancestraux et issus des traités des autochtones. Cette assemblée fonctionnera en respectant l'autorité de l'Assemblée nationale du Québec ainsi que la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. Le futur gouvernement du Nunavik se veut un gouvernement public et par conséquent, l'Assemblée du Nunavik sera ouverte à toute personne quelque soit son origine ethnique. Le droit de vote va donc être accordé à tout résident après un an de vie sur le territoire et la possibilité d'être élu, après deux ans de résidence.

Comme nous l'avons relevé précédemment, plusieurs des institutions et organismes au Nunavik ont été établis à partir de la CBJNQ. Elles ont fonctionné indépendamment les unes des autres pendant plusieurs années et : « [...] l'absence de forum central a réduit leur efficacité et a rendu le choix de priorités globales dans les affaires publiques une tâche presque impossible, générant des chevauchements et des dépenses inutiles ».¹¹⁵ Certains de ces organismes sont sous-financés de manière permanente et sont parfois incapables de dispenser des services adéquats. Afin de pallier, entre autres, au manque historique de concertation entre les organismes de la région et pour satisfaire les besoins criants de cette dernière en matière sociale, économique et politique, les résidents doivent s'asseoir ensemble et débattre des priorités. La présence d'une assemblée composée de représentants élus par la population détiendra ainsi l'autorité et la légitimité de déterminer l'utilisation des ressources

¹¹⁵ *Op. Cit.*, Société Makivik, 2001, p. 9.

là où les besoins sont les plus apparents. Compte tenu de ce constat, le conseil des commissaires de la CSK, le conseil régional l'ARK, le conseil d'administration de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSSN) vont être remplacés par l'autorité de l'Assemblée. C'est donc l'Assemblée du Nunavik qui : « [...] assumera et exercera tous leurs pouvoirs, responsabilités, fonctions, mandats, autorité, privilèges, tâches, actifs et passifs ».¹¹⁶ Fondamentalement, la structure administrative de l'ARK, de la CSK et de RRSSSN va demeurer intacte en relevant de l'Assemblée, mais se présentera sous l'appellation du ministère des Affaires locales et régionales pour l'ARK, le ministère de l'Éducation pour CSK et le ministère de la Santé et des Services sociaux du gouvernement du Nunavik pour la RRSSSN. Quelle que soit la nature des enjeux, des priorités et des préoccupations des Nunavimmiuts, la nouvelle structure gouvernementale leur permettra désormais de discuter en assemblée plutôt que dans trois conseils séparés. La coordination des politiques et des actions ne peut être qu'améliorée et correspondre à la réalité de la région. La formation à venir de l'Assemblée du Nunavik représente donc l'accomplissement de la structure de pouvoir strataarchique.

La superficie importante du territoire et l'absence de route reliant les 14 villages permettent de considérer chaque village comme une unité sociale et c'est dans cette perspective que l'assemblée du Nunavik sera composée d'un représentant élu par la population de chaque circonscription électorale pour chacune des communautés du Nunavik. Il y aura par ailleurs un représentant Naskapi à l'Assemblée du Nunavik afin de conserver une attention aux droits reconnus à ces derniers en vertu de la CNEQ de 1978. Selon l'entente de principe, le chef de la Nation Naskapie est le représentant désigné d'office des Naskapies à l'Assemblée du Nunavik. Techniquement, si la population d'un village excède deux mille résidents, elle pourra élire un second représentant. La préoccupation de la représentation proportionnelle peut d'ailleurs être révisée par l'Assemblée si elle en juge la nécessité. À cela s'ajoutent cinq représentants élus par l'ensemble des résidents du territoire

¹¹⁶ Gouvernement du Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. *Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du Gouvernement régional du Nunavik*. [En ligne], Le 5 décembre 2007, p. 14.

qui siégeront au Conseil exécutif.¹¹⁷ Comme nous pouvons l'observer à partir de la figure 2 (page 73), l'Assemblée du Nunavik sera composée d'environ vingt et un membres pour une population d'environ 11 000 personnes. En termes de structure organisationnelle, c'est comparable à d'autres régions circumpolaires : l'Assemblée du Nunavut compte 19 députés, incluant le premier ministre ainsi que les ministres, pour une population approximative de 32 000 citoyens et le Parlement du Groenland compte 31 députés incluant le premier ministre et les ministres alors qu'il y a une population d'environ 56 000 personnes. Les représentants élus de l'Assemblée du Nunavik formeront ainsi l'instance décisionnelle du gouvernement du Nunavik.¹¹⁸ La période de transition (Appendice A, p.97) pour le GRN demeure fondamentale puisque le cumul des personnes élues et nommées de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN est autour de 50 personnes actuellement. La fusion des organismes demandera une vigilance et une coordination particulières de ces trois organismes. Cette fusion se réalisera selon une loi du Québec afin de donner suite à la CBJNQ et à d'autres conventions complémentaires. Les Inuit ont toutefois tiré beaucoup de leçons dans l'administration de leurs affaires au cours des trente dernières années, le passé semble donc garant de l'avenir.

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ Grey Minnie et Harry Tulugak. « *Le processus électoral sous le Gouvernement régional du Nunavik* ». Revue Nunavik : Regard vers l'avenir, avril 2009, p.14.

GOUVERNEMENT RÉGIONAL DU NUNAVIK
7. ASSEMBLÉE DU NUNAVIK, CONSEIL EXÉCUTIF ET ORGANISMES CONSULTATIFS
 Approuvé par la structure initiale

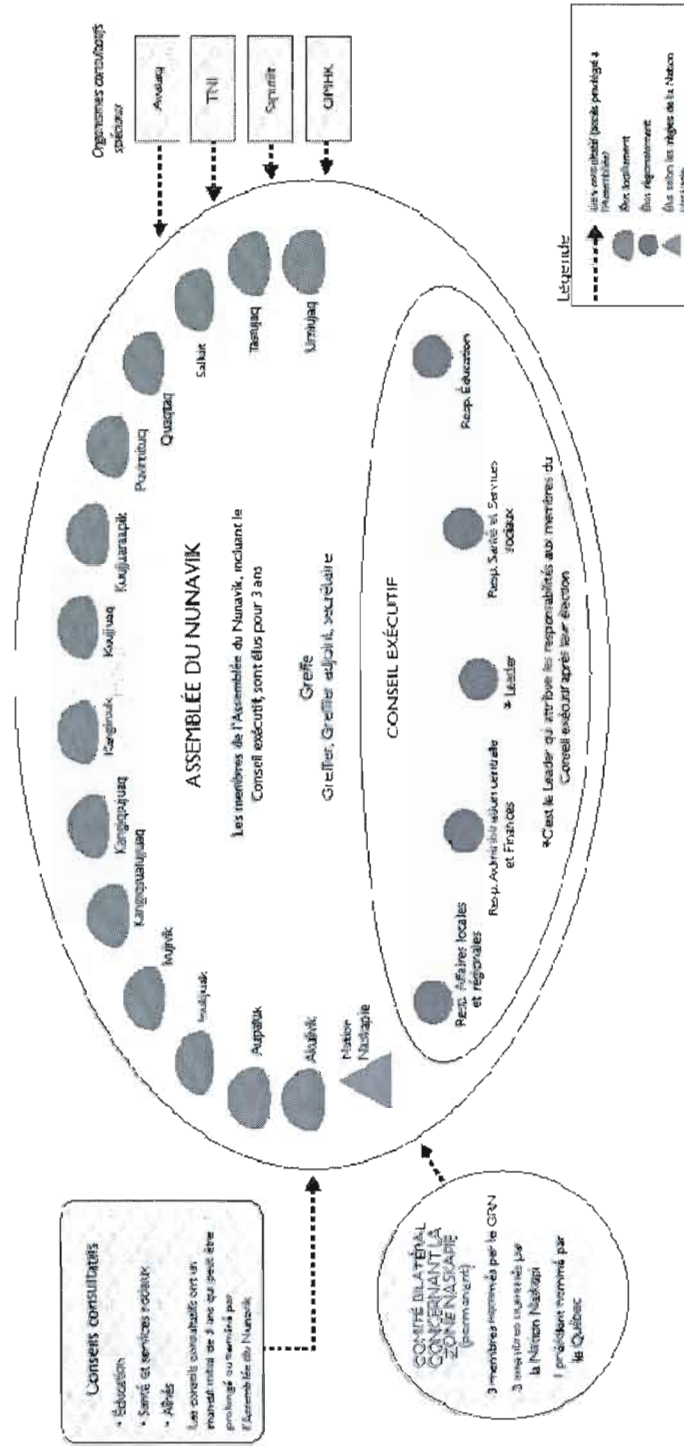


Figure 2. Structure du gouvernement régional du Nunavik (Tirée du site des négociations du Gouvernement Régional du Nunavik, 2010)
http://www.nunavikgovernment.ca/en/documents/NRG_Org_charts_FR_Assembly_Jan_2010.pdf

Selon les recommandations de la Commission du Nunavik, l'Assemblée doit détenir des compétences sur de multiples questions législatives : la langue, la culture inuit, l'éducation, la santé et les services sociaux, le développement économique, la protection de l'environnement, le développement des ressources naturelles, la gestion de la faune, le logement, la sécurité publique, les affaires municipales, le transport, les communications et l'administration de la justice.¹¹⁹ L'entente de principe de décembre 2007 signé entre la Société Makivik, le gouvernement du Québec ainsi que le gouvernement du Canada reconnaît la fusion des trois principales institutions publiques dont leurs origines remontent aux dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ), soit l'ARK, la CSK et la RRSSN. Cette fusion des institutions publiques constitue la base d'une nouvelle forme de gouvernement pour le Nunavik et de manière générale, les pouvoirs et ressources de ces trois organisations vont devenir les éléments fondateurs à partir desquels le gouvernement du Nunavik va s'organiser et se développer. L'Entente finale va donc confirmer les pouvoirs effectifs de l'Assemblée du Nunavik en matière d'éducation, de santé et de services sociaux, d'administration locale, de transport et de communication, de police, de formation, d'utilisation de la main-d'œuvre et, etc. Ici, étant énoncé partiellement les principaux pouvoirs des trois organismes fusionnés, le développement des ressources naturelles de la région devrait aussi être accrédité par l'Assemblée du Nunavik. Si tel est le cas, l'Assemblée disposerait d'un pouvoir conséquent afin de négocier avec les prometteurs et les gouvernements quant au partage des richesses naturelles de la région. Ce qui s'inscrit à la fois à l'intérieur d'une cohérence relationnelle entre les parties et d'une poursuite du développement économique et communautaire entériné par les accords Sanarrutik et Sivunirmut. L'Assemblée du Nunavik pourrait ainsi travailler de concert avec le gouvernement, dans un esprit d'équité, à générer des revenus publics et des emplois. La compétence législative à l'égard de la culture inuit ainsi que de la langue serait exclusive et dans tous les autres domaines mentionnés ci-dessus, le pouvoir devrait être considérable tout en étant partagé selon les compétences constitutionnelles reconnues respectivement au Parlement canadien et à l'Assemblée nationale du Québec.

¹¹⁹ *Op. Cit.*, Société Makivik, 2001, p. 9.

Contrairement à l'instance législative dont les représentants sont élus localement, le Conseil exécutif est composé de cinq membres élus par l'ensemble des résidents de la région. Les citoyens participent à la fois à la composition de l'Assemblée législative et à la formation du gouvernement ainsi que de son représentant, le premier ministre. Tous les membres de l'Assemblée, tous les membres du Conseil exécutif ainsi que le premier ministre sont redevables devant la population du Nunavik. Ce processus électoral met en place un gouvernement plus représentatif comparativement à celui du Nunavut où les citoyens élisent les députés qui siègent à l'Assemblée législative du Nunavut et par la suite, les députés désignent au sein de leur propre groupe le premier ministre et les membres du Conseil exécutif. Semblables à notre régime parlementaire de type britannique, les représentants du pouvoir exécutif sont avant tout membres de l'Assemblée du Nunavik. Techniquement, un des cinq membres du Conseil exécutif devra être le « leader » du conseil et c'est celui obtenant le plus grand nombre de voix qui occupera ce poste. Les quatre autres personnes obtenant le plus grand nombre de voix occuperont les autres postes du Conseil exécutif. C'est d'ailleurs le chef du Conseil exécutif qui recommandera l'attribution des responsabilités aux autres membres du Conseil. Le « leader » cumule la responsabilité du Secrétariat général. Ce dernier va être responsable du soutien administratif à l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. La responsabilité du Secrétariat général sera principalement de veiller à la coordination entre les différents ministères tout en étant responsable des relations avec les autres gouvernements et d'assurer un soutien administratif aux affaires circumpolaires.¹²⁰

¹²⁰ *Op. Cit.*, Gouvernement du Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. 2007, p. 20.

GOUVERNEMENT RÉGIONAL DU NUNAVIK 1. ORGANIGRAMME GÉNÉRAL

Aperçu de la structure initiale.

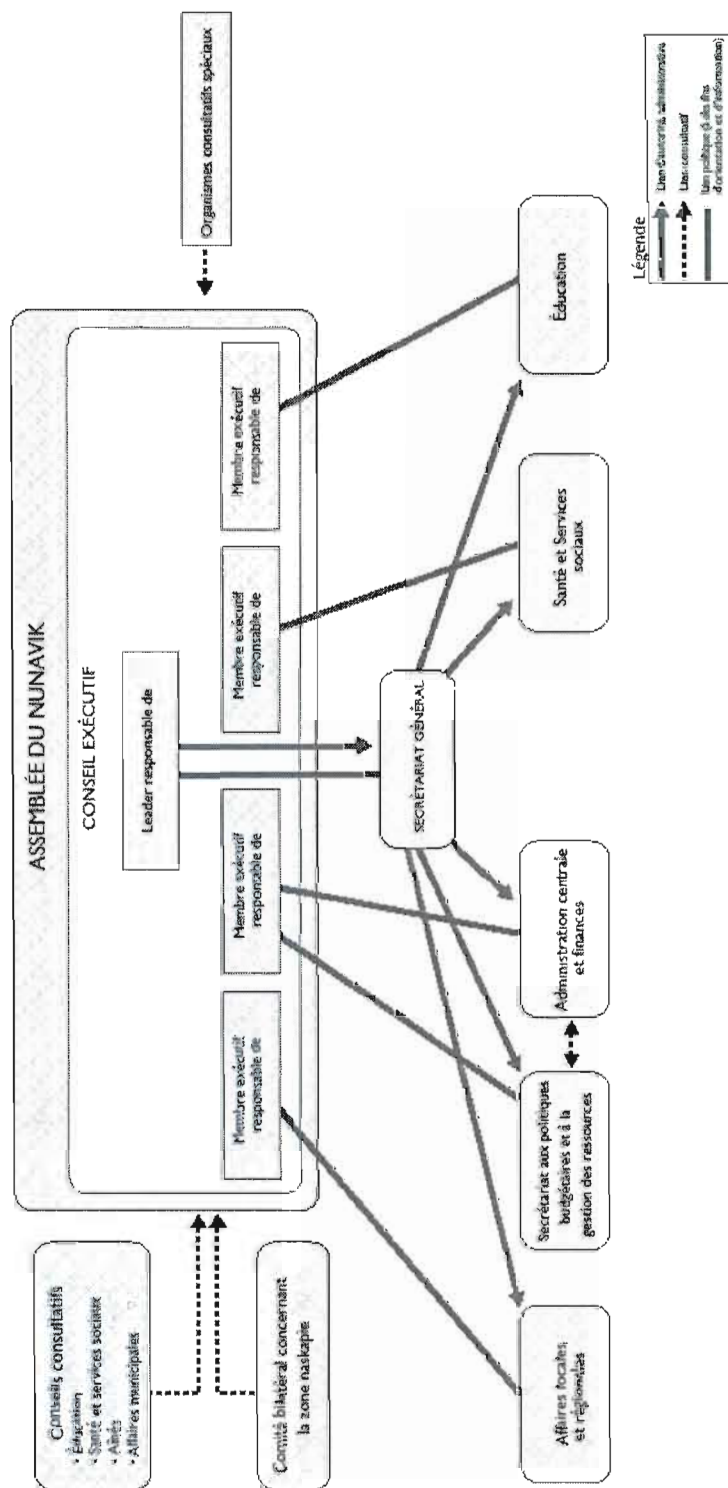


Figure 3. Organigramme général du gouvernement régional du Nunavik (Tirée du site des négociations du Gouvernement Régional du Nunavik, 2010)
http://www.nunavikgovernment.ca/en/documents/NRG_Org_charts_FR_GenOrg_Jan_2010.pdf

Selon l'organigramme du gouvernement régional du Nunavik, le « leader » du Conseil exécutif et responsable du Secrétariat général exerce un lien d'autorité administrative envers les différents départements. N'est-ce pas la concrétisation et l'application du pouvoir décisionnel de l'Assemblée du Nunavik? Chaque membre du conseil exécutif sera donc responsable d'un département de l'Administration ou plus. Hormis le « leader » du Conseil exécutif qui bénéficie d'une autorité administrative, les autres membres du Conseil exécutif entretiennent un lien politique avec leurs départements respectifs et peuvent ainsi favoriser et défendre une orientation spécifique de leur département au même titre qu'un ministre de la province et son ministère respectif.

De manière générale, le gouvernement du Nunavik va exercer des pouvoirs exécutifs similaires aux autres gouvernements provinciaux, c'est-à-dire qu'il : « [...] administrera les affaires courantes, dirigera la fonction publique, établira des relations avec d'autres gouvernements et organismes, et aura accès à des recettes fiscales et non fiscales. Il établira des politiques, des programmes, des règlements et des procédures administratives. Il agira dans les mêmes champs que l'Assemblée ». ¹²¹ Le Conseil exécutif élaborera l'ordre du jour des séances de l'Assemblée et le principal mandat de ce dernier sera évidemment de veiller à l'application des décisions arrêtées par l'Assemblée. En tant que responsable des finances publiques, le Conseil exécutif : « [...] aura la responsabilité de prendre des mesures spécifiques afin de veiller à ce que toutes les dépenses du gouvernement régional du Nunavik aient un lien direct avec les décisions budgétaires de l'Assemblée du Nunavik et de s'assurer que le gouvernement dispose des fonds nécessaires pour couvrir les dépenses ». ¹²² Les décisions du Conseil exécutif seront notamment prises en vertu du respect de la Constitution canadienne, des lois en vigueur au Canada et au Québec ainsi que des lois arrêtées par l'Assemblée du Nunavik. Possiblement d'autres fonctions seront attribuées au Conseil exécutif dans l'Entente finale, mais pour l'essentiel qui nous intéresse, ce dernier est aussi responsable de l'Administration rassemblant les administrations des organismes fusionnés; l'ARK, CSK et RRSSN.

¹²¹ *Ibid.*, p. 14.

¹²² *Op. Cit.*, Gouvernement du Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. 2007, p. 16.

Tel qu'illustré aux figures 2 (p.73) et 3 (p.75) du gouvernement régional du Nunavik, nous pouvons observer la mise en place de conseils consultatifs (à gauche du schéma). Ces conseils consultatifs vont être mis sur pied dès la création de l'Assemblée du Nunavik et vont, au minimum, se maintenir en fonction pour les trois premières années. Par la suite, l'Assemblée décidera de reconduire, de modifier ou bien de mettre un terme à l'existence de ces conseils. L'introduction de conseils consultatifs révèle de l'approche initiale entérinée par la Commission du Nunavik au sujet des organismes publics, c'est-à-dire de créer des comités responsables d'influencer les institutions en place afin de permettre aux pratiques traditionnelles de participer à la construction de la société inuit.¹²³ Le conseil consultatif de la santé et des services sociaux, le conseil consultatif de l'éducation, le conseil consultatif du logement social et le conseil consultatif des aînés vont relever de l'Assemblée et auront le pouvoir d'examiner et de formuler des recommandations sur toutes questions qui leur seront soumises par l'Assemblée. Toute décision d'un conseil présentée à l'Assemblée devra être préalablement adoptée à la majorité des voix. Les rôles et les fonctions de ces conseils seront toutefois précisés dans l'entente finale. Dans cette dynamique de transformation des relations de pouvoir, l'objectif n'est donc pas de transformer les programmes gouvernementaux par des normes spécifiquement inuit, mais de travailler à leurs adaptations en considérant la réalité conjoncturelle de la région.

En 2001, la Commission du Nunavik proposait déjà la création d'un Conseil des Aînés se présentant comme un organisme n'ayant pas un pouvoir législatif direct, mais devant être responsable de la protection et du développement de la culture inuit ainsi que de la langue. Ce conseil des aînés s'institutionnalisait comme une sorte de sénat dont le mandat était de s'assurer que les valeurs traditionnelles alimentent les délibérations de l'Assemblée du Nunavik. L'entente de principe montre que les aînés auront un rôle essentiellement consultatif dans le futur GRN alors que la Commission du Nunavik proposait : « [...] donner aux aînés un statut unique et voulait institutionnaliser leur rôle de gardien de la tradition ».¹²⁴

¹²³ Chabot, Mélanie, Regards croisés sur le projet de gouvernance du Nord québécois. Développement social. « *Le Nunavik ou la terre où vivre* », vol. 9, no.1, juin 2008, p. 32.

¹²⁴ *Idem*.

Connaissant l'importance symbolique qu'il peut être décernée aux aînés chez les autochtones, pourquoi ce type de Conseil des aînés envisagé par la Commission du Nunavik est évacué de l'entente de principe? Pourtant, certaines nations autochtones, même au Canada, possèdent ce type de Conseil, par exemple la nation Nisga'a du Nord de la Colombie-Britannique. La France a notamment accordé aux Kanaks de la Nouvelle-Calédonie un Sénat d'aînés. Possiblement que l'organisation du GRN mise sur une structure démocratique s'insérant dans la modernité et la présence d'un pareil conseil se réfère davantage à un type de gouvernance traditionnelle évacuant une dimension démocratique du parlementarisme. La présence du conseil consultatif des Aînés vient tout de même mettre en valeur l'identité inuit reconnaissant en ces aînés une autorité morale en mesure de guider et d'inspirer la gouvernance du Nunavik. Les aînés sont les garants des valeurs traditionnelles et à ce titre, dans la structure du gouvernement régional du Nunavik, nous observons un mode de fonctionnement traditionnel, c'est-à-dire la consultation des aînés et l'intégration d'une technique moderne, la démocratie parlementaire.¹²⁵ Enfin, ce conseil consultatif des aînés sera-t-il réservé aux Inuit alors que ce gouvernement se veut un gouvernement public ou sera-t-il ouvert à tous les résidents du Nunavik pour autant qu'il maîtrise l'inuktitut? La structure et l'admissibilité au conseil consultatif des aînés seront visiblement déterminées par l'Assemblée du Nunavik à partir de 2013.

Selon les précédentes figures, nous observons aussi la mise sur pied d'organismes consultatifs spéciaux (à droite dans le schéma) ayant pour principale fonction d'offrir leur conseil à l'Assemblée et au Conseil exécutif du Nunavik dans les domaines qui leurs sont respectif. L'institut culturel Avataq travaille à soutenir et préserver la culture inuit en établissant des programmes linguistiques, patrimoniaux et culturels. L'organisme Taqramiut Nipingat inc. (TNI), littéralement « La voix du Nord » est un organisme offrant une gamme de services de télécommunications. L'Association Saputiit des jeunes du Nunavik est un forum jeunesse pareil au forum jeunesse régional dans chacune des régions du Québec. Et considérant l'importante proportion de la population inuit occupant des logements sociaux, l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) demeure un organisme de premier ordre

¹²⁵ *Op. Cit.*, Thibault, Martin, 2003, p. 174.

dans cette structure organisationnelle. Ces différents organismes consultatifs détiendront les mêmes pouvoirs et privilèges que les conseils consultatifs mentionnés antérieurement. La structure éventuelle du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif nous permet en dernière analyse d'observer une transformation importante à venir dans les rapports de pouvoir entre les Inuit, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada.

Pour sa part, le pouvoir judiciaire n'est pas traité dans l'Entente de principe alors qu'il a fait office de plusieurs recommandations dans le rapport de la Commission du Nunavik. À vrai dire, la création d'un nouveau gouvernement au Nunavik ne peut être complète sans la présence de propositions particulière sur le système judiciaire et c'est en effet ce que recommande le rapport « La justice en milieu autochtone : vers une plus grande synergie » de janvier 2008. Le pouvoir complet d'un gouvernement effectif doit se faire par l'exercice de son pouvoir décisionnel d'adopter des lois, son pouvoir exécutif mettant à exécution lesdites lois et par son appareil judiciaire interprétant et appliquant la loi. Il faut surtout considérer que toute personne active ou résidente au Nunavik est une personne possédant un statut juridique qui doit avoir le droit de contester devant un tribunal compétent en la matière, une loi adoptée par l'Assemblée du Nunavik ou encore une action prise par le gouvernement. Ceci est un droit fondamental relevant du principe constitutionnel de la primauté du droit et ce principe a été reconduit à plus d'une reprise par la Cour suprême du Canada.¹²⁶ Ni le gouvernement du Canada, ni le gouvernement du Québec ne peuvent déroger à ce principe. Si une loi adoptée par l'Assemblée du Nunavik venait à ne pas respecter la Charte canadienne des droits et libertés ou à être incompatible avec un article de la Constitution du Canada, cette dernière devrait en principe être invalidée par les tribunaux.

Le Nunavik fait encore partie du district judiciaire de l'Abitibi et est desservie par une Cour itinérante venant de cette région afin d'entendre les causes dans les diverses communautés. Il a été recommandé à cet effet, lors du dépôt du rapport du groupe de travail sur la justice en milieu autochtone que le ministre de la Justice du Québec crée au Nunavik

¹²⁶ *Op. Cit.*, Société Makivik, 2001, p. 17.

un nouveau district judiciaire qui aurait juridiction concurrente avec le district d'Abitibi.¹²⁷

Une seconde recommandation du groupe de travail est :

Que l'on crée le plus tôt possible dans le Nunavik, une cour régionale dite "Cour du Nunavik", présidée par un juge de la Cour du Québec ou par un ou des juges nommés en vertu de la Loi sur les cours municipales, mais qui aurait les mêmes pouvoirs qu'un juge de la Cour du Québec, et, que ce ou ces juges supervisent et coordonnent le travail des juges de paix, de préférence inuit, qui seraient nommés dans toutes les communautés du Québec.¹²⁸

Selon la Commission du Nunavik, le district judiciaire du Nunavik comprendrait de manière permanente, un juge de la Cour du Québec ainsi qu'un procureur de la couronne. Le gouvernement du Nunavik pourrait participer au choix de ces représentants et ces derniers seraient : « [...] nommés par le Québec que sur l'approbation préalable du gouvernement du Nunavik ». ¹²⁹ La Commission encourageait par ailleurs la présence de comités de justice locaux dans la perspective d'un système de justice communautaire permettant d'adapter l'appareil judiciaire du Nunavik aux coutumes et valeurs inuit. À des fins de compréhension générale, les comités de justice locaux sont composés de citoyens représentant la communauté et souhaitant s'impliquer dans la résolution de conflits. Ces derniers exercent diverses fonctions pouvant aller jusqu'à conseiller une peine alternative à l'emprisonnement lorsqu'un juge vient de prononcer son verdict de culpabilité. Depuis le dépôt du rapport du groupe de travail inuit sur la justice intitulé « Ouvrir la piste vers un meilleur avenir » en 1993, la Société Makivik, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec ont entrepris des négociations permettant de voir à la mise sur pied de comités de justice dans les 14 communautés du Nunavik. Ces derniers visent à :

[...] offrir des activités adaptées à la culture, notamment des séjours de guérison dans la nature ou des services de consultation offerts par les aînés. Ils

¹²⁷ Gouvernement du Québec, Ministère de la justice. *La justice en milieu autochtone : vers une plus grande synergie*, 2008, p. 52.

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Op. Cit.*, Société Makivik, 2001, p. 17.

participent de manière active à des projets de médiation, de mesures de rechanges et de déjudiciarisation. Ils formulent également des recommandations dans le cadre du processus de détermination de la peine et contribuent au bon fonctionnement des programmes correctionnels communautaires, comme les conférences familiales, dans le but de faciliter la réintégration des contrevenants dans la communauté.¹³⁰

La création de ces comités de justice permet d'observer le développement d'un pouvoir local s'exerçant au niveau judiciaire. L'exercice de ce pouvoir permet ainsi aux communautés d'encourager la mise en valeur de certains fondements culturels, soit la réconciliation, l'honnêteté, le partage, le sens des responsabilités et, etc. Ce sont en effet des valeurs au centre de la société inuit qui permettent la fois la réinsertion sociale des délinquants et la consolidation des liens sociaux à l'intérieure des communautés. L'efficacité d'un pareil système de justice communautaire n'est plus à valider. Dans les Territoires-du-Nord-Ouest, au Yukon et au Nunavut, ces comités ont permis de réduire le taux de criminalité et d'engager les communautés devant leurs problèmes sociaux en trouvant des solutions qui leur sont propres. Compte tenu de ce qui précède, l'Entente finale devra nécessairement proposer des éléments déterminants pour un système judiciaire du Nunavik afin que ce nouveau gouvernement régional s'acquitte de ce pouvoir tout en s'insérant aux systèmes judiciaires du Québec et du Canada.

3.3.1 L'administration régionale du Nunavik.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'administration du GRN va remplacer l'administration de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN. Les structures et les fonctions administratives de l'ARK, de la CSK ainsi que de la RRSSSN vont demeurer sensiblement les mêmes, à l'exception des administrations centrales qui sont appelées à disparaître. Responsabilité dévolue à l'Assemblée du Nunavik et non à un conseil d'administration

¹³⁰ Baron, Anita. Initiatives de justice communautaire. Développement social. « *Le Nunavik ou la terre où vivre* », vol. 9, no.1, juin 2008, p. 38.

particulier. Dès lors, ces différents organismes vont se présenter sous la forme de ministères du GRN. Plusieurs fonctions administratives partagées par ces organismes, par exemple le livre de paie et la comptabilité sont des fonctions générales qui vont être rassemblées afin de mettre sur pied un nouveau ministère, le ministère de l'Administration centrale et des Finances (voir figure 3, p.75). Ce ministère regroupera ainsi en son sein l'administration des ressources financières, matérielles et humaines de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN. Selon cette structure, le gouvernement du Nunavik supervisera un seul organisme d'administration publique. En plus des quatre principaux ministères ci-dessus, s'ajoutent le Secrétariat général et le Secrétariat du Trésor. La principale responsabilité du Secrétariat générale sera d'assurer, comme mentionné précédemment, la coordination entre les différents ministères du GRN ainsi que de fournir un soutien administratif au Conseil exécutif quant aux affaires circumpolaires et aux relations entretenues avec les autres gouvernements. Le Secrétariat du Trésor, à son tour, apportera son soutien au gouvernement : « [...] en vue de la préparation du budget et du respect de celui en cours d'année, et conseillera le Conseil exécutif dans les décisions que celui-ci pourra prendre sur la gestion des ressources financières et toute réorientation budgétaire en cours d'année ».¹³¹ Selon les prérogatives du gouvernement régional du Nunavik, ce dernier sera en mesure de déterminer la structure interne, les opérations, les responsabilités et l'étendue des activités des différents ministères et du Secrétariat général.¹³² L'entente de principe stipule clairement que ces différents ministères vont devoir être conservés minimalement la première année suivant la date de la fusion des organismes. Tout le travail de planification et d'organisation de la structure administrative des différents ministères du GRN devra commencer avant la date d'entrée en vigueur fixée par le gouvernement du Québec. C'est-à-dire qu'un plan de mise en œuvre va devoir accompagner l'entente finale et ce dernier sera entrepris par un comité de transition qui dépendra singulièrement des gestionnaires comme du personnel de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN.

¹³¹ *Op. Cit.*, Gouvernement du Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. 2007, p. 20.

¹³² *Idem.*

3.3.2 Prérogatives du gouvernement régional du Nunavik

À partir de l'analyse de la structure et de l'administration du GRN, nous avons déjà identifié plusieurs pouvoirs propres à ce dernier et beaucoup de pouvoirs et responsabilités seront déterminés et détaillés dans l'Entente finale. Comme le mentionne Monsieur Donat Savoie, cet ancien fonctionnaire canadien du Ministère des Affaires indiennes et du Nord-Canada et notamment ancien Négociateur en chef pour le projet de gouvernance au Nunavik; « [...] Le projet actuel de gouvernance n'est en fait que la première phase de ce projet de gouvernance; une deuxième phase est prévue plus tard et c'est à cette phase que d'autres pouvoirs seront transférés des gouvernements du Québec et fédéral au gouvernement du Nunavik ». ¹³³ La création du GRN va en effet permettre simultanément aux Inuit de contrôler davantage leur destinée et d'occuper dans l'avenir, une meilleure position de négociation avec les gouvernements canadien et québécois. Initialement, les pouvoirs et responsabilités des trois organismes sont transférés au GRN. Par l'exercice de ces pouvoirs, le GRN est reconnu en tant qu'entité juridique disposant d'une capacité légale et morale d'une personne de droit public comme le sont les autres gouvernements du Canada. Le GRN aura donc le pouvoir de; « [...] négocier et signer des contrats, conclure des ententes ou toute forme d'accord; – acheter, acquérir, louer ou se départir de tout immeuble, propriété, équipement ou bien; – amasser des fonds, émettre des obligations, effectuer des investissements et des dépenses ainsi que contracter des emprunts; – ester en justice ». ¹³⁴ Évidemment, ces prérogatives s'exerceront dans le cadre des lois canadiennes et québécoises. Compte tenu de la responsabilité des ressources matérielles, humaines et financières de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN qui lui seront dévolues, c'est ce dernier qui sera éventuellement responsable de la négociation des conventions collectives engageant l'ensemble des employés de ces organismes. À l'inauguration du GRN, toutes les négociations des conventions collectives s'appliquant aux employés du GRN vont demeurer sous la responsabilité du gouvernement du Québec, cependant d'autres arrangements seront mis en place entre le gouvernement du Québec et les syndicats concernés afin d'augmenter le rôle du GRN en ces matières. Le futur

¹³³ *Op. Cit.*, Chabot, Mélanie, juin 2008, p. 33.

¹³⁴ *Op. Cit.*, Gouvernement du Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. 2007, p. 22.

GRN sera un important employeur au Nunavik et ses droits et obligations vont être précisés dans l'Entente finale. Le gouvernement du Québec devra procéder à la modification de certaines lois le cas échéant. L'Entente finale déterminera par le fait même les privilèges et immunités de l'Assemblée du Nunavik. Ces prérogatives préalablement déterminées avant l'Entente finale officialisent l'exercice de pouvoir conséquent par le GRN. Nous pouvons considérer que ces prérogatives, même si certaines vont être progressives, assurent une autonomie politique à la région du Nunavik. Cette autonomie politique est notamment synonyme de la consolidation d'une structure de pouvoir stratarchique.

3.3.3 Les finances publiques du gouvernement régional du Nunavik

En évoquant les recommandations de Commission royale sur les peuples autochtones de la fin des années 1990, nous faisons mention de la nécessité de renouveler les relations entre les peuples autochtones et le gouvernement par des accords de financement d'un nouveau genre et depuis longtemps plusieurs spécialistes des populations autochtones défendent la mise sur pied d'un système de financement global afin de permettre l'exercice d'une autonomie gouvernementale autochtone. L'organisation gouvernementale et les institutions développées par l'inauguration du GRN sont différentes de celle de l'administration publique actuelle au Nunavik et une simple réorganisation administrative ne permettrait pas la création d'un gouvernement autonome au Nunavik. Les différentes institutions doivent pouvoir exercer leurs pouvoirs et pour atteindre ces objectifs, elles doivent disposer de financements appropriés. Considérant la situation actuelle des finances publiques du Nunavik, il est nécessaire de consolider les revenus attribués aux services publics de la région dans une même enveloppe budgétaire globale et essentiellement de s'en remettre aux institutions du gouvernement régional du Nunavik quant au pouvoir de prendre des décisions adaptées aux besoins de sa population. Ce propos était notamment soulevé dans les recommandations de la Commission du Nunavik au début des années 2000. Dans la mise en place du GRN, c'est ce qui est retenu comme mode de financement. D'abord, tout le financement fédéral et provincial reconnu dans les ententes tripartites officialisées dans le cadre de la CBJNQ va être maintenu et va continuer à s'appliquer afin que le gouvernement

du Canada, le gouvernement du Québec et le gouvernement régional du Nunavik travaillent collégialement au développement de ce gouvernement nordique. Ce financement pourra être ajusté selon l'acquisition progressive d'une autonomie économique du GRN.

Les gouvernements canadien et québécois ainsi que le gouvernement régional du Nunavik vont travailler ensemble afin d'élaborer l'organisation d'un financement adaptée à la réalité du Nunavik. L'objectif est de veiller à ce que les services récurrents bénéficient d'un financement suffisant afin que la population de la région s'en porte mieux. Nous assisterons à la mise en place de nouveaux régimes de financement puisque les arrangements financiers déjà établis avec l'ARK, la CSK et la RRSSSN devront être révisés au moment de la fusion. Dans cette perspective, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, au moment de la fusion, transmettront l'ensemble des fonds destinés aux trois organismes au gouvernement régional du Nunavik. Concrètement, l'enveloppe de financement globale sera faite à partir d'une formule de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Les autorités gouvernementales fédérale et provinciale vont donc s'entendre sur un partage des coûts en respectant probablement le financement actuel qu'ils allouent aux trois organismes. Selon l'année budgétaire de 2006-2007, le gouvernement du Québec participe à 81,6 % du financement total alors que le gouvernement du Canada contribue pour 18,4 % du financement total.¹³⁵ Selon Martin Thibault, Ottawa et Québec investissent déjà des sommes d'argent au Nunavik afin d'aider la région à la mise en place du GRN et surtout, pour que cette inauguration à venir ne soit pas ternie par des statistiques décevantes au niveau social; « En fait, le Nunavik va recevoir 200 \$ millions, en plus des dépenses courantes, ce qui est, selon des observateurs du Nunavut, beaucoup plus que les 150 \$ millions que leur territoire a obtenus lors de cette phase transitoire, alors que celui-ci est 2,5 fois plus peuplé et beaucoup plus étendu que le Nunavik ». ¹³⁶ En terme de dépenses courantes selon le budget 2006-2007, le total des sommes distribuées à l'ARK, la CSK et la

¹³⁵ Site de négociation du gouvernement du Nunavik :

http://www.nunavikgovernment.ca/fr/archives/nouvelles/mise_a_jour_sur_le_processus_de_negociation_du_gouvernement_du_nunavik_septembre_2009.html , Page consultée le 5 février 2010.

¹³⁶ *Op. Cit.*, Chabot, Mélanie, juin 2008, p. 33.

RRSSN par le gouvernement du Canada sont de 50 306 502 dollars et pour le gouvernement du Québec 257 518 106 dollars.¹³⁷

Tous les transferts directs du gouvernement du Canada au gouvernement du Québec en matière d'habitation et d'éducation vont être maintenus en vertu du respect des dispositions de la CBJNQ, mais ils vont être conservés en regard au développement de toute économie d'échelle réalisé par le GRN. Ce dernier doit donc administrer ses revenus et ses dépenses en respectant certaines règles et procédures qui seront clairement définies dans l'Entente finale, mais aussi faire preuve d'efficacité en réalisant des économies d'échelle dans l'utilisation de ses ressources. Toute réalisation d'économie d'échelle devrait le cas échéant servir à augmenter l'autonomie financière du GRN, principalement en finançant les services offerts à la population.

Les transferts financiers concernant l'administration ainsi que les conseils d'administration et de direction des trois organismes vont être utilisés pour financer la nouvelle structure administrative et de direction du GRN. Tous les transferts financiers alloués à l'ARK, à la CSK et à la RRSSN serviront strictement à financer le fonctionnement, l'administration et la prestation des services dispensés par le ministère des Affaires locales et régionales, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé et des Services sociaux. Évidemment, lorsque les ententes de transfert financier vont être finalisées, des normes et des objectifs concernant les programmes et la prestation des services feront l'objet de dispositions particulières. Dans l'esprit de l'Entente de principe, même si les transferts financiers vont servir respectivement au financement de chaque ministère du gouvernement régional du Nunavik, aucune modalité n'est censée porter atteinte au pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée du Nunavik et de son gouvernement de prendre des décisions. La révision et l'organisation du financement : « [...] requis aux fins de la mise sur pied des nouveaux

¹³⁷ *Op. Cit.*, Site de négociation du gouvernement du Nunavik : http://www.nunavikgovernment.ca/fr/archives/nouvelles/mise_a_jour_sur_le_processus_de_negociation_du_gouvernement_du_nunavik_septembre_2009.html , Page consultée le 5 février 2010.

régimes de financement sont sujets à l'adoption des crédits par l'Assemblée nationale du Québec et, pour les affaires fédérales, par le Parlement du Canada ».¹³⁸ L'approbation du Parlement du Canada et de l'Assemblée nationale témoigne à la fois d'une importante reconnaissance de la réalité économique de la région du Nunavik et notamment d'une reconfiguration des relations de pouvoir entre ces trois acteurs. Dans la perspective où le GRN doit bénéficier de revenus fiscaux et en assumer la responsabilité de rendre des comptes, ne devrait-il pas détenir le pouvoir de prélever des impôts sur le revenu des entreprises et des particuliers, d'imposer une taxe sur la vente, d'imposer des amendes ou encore d'émettre des permis pour telle ou telle activité? L'exercice d'un pouvoir politique effectif permet une utilisation et une répartition légitime des ressources tout en rendant des comptes aux contribuables. Tel que précédemment mentionné, le GRN devra ainsi respecter le principe de reddition de compte envers la population du Nunavik et particulièrement envers le gouvernement du Québec et du Canada en ce qui a trait aux fonds attribués. Le GRN sera donc responsable des conséquences des décisions et actions qu'il entreprendra.

Nous sommes en mesure de constater que les paiements de transfert faits par l'émission d'une enveloppe de financement global couvriront une importante portion du budget du gouvernement régional du Nunavik. S'il n'y a pas de modification au niveau du partage des recettes fiscales, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec assumeront de manière permanente une part du budget du GRN. Au Canada et au Québec, nous sommes familiers avec un système de redistribution de la richesse provenant des régions mieux nanties vers des régions économiquement modestes et ce principe de péréquation est bien présent dans les régions de l'Arctique; « Au Groenland, par exemple, 60 % du budget du gouvernement est assumé par le Danemark au moyen de paiements de transfert. On retrouve la même situation au Canada, alors que le gouvernement fédéral assume quelque 72 % du budget du gouvernement des Territoires-du-Nord-Ouest et environ 95 % de celui du gouvernement du Nunavut ».¹³⁹ L'expérience historique du Groenland et du Nunavut révèle

¹³⁸ *Op. Cit.*, Gouvernement du Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. 2007, p. 25.

¹³⁹ *Op. Cit.*, Société Makivik. *Partageons : Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, [En ligne], 2001, p. 22. <http://www.makivik.org/fr/backgrounders/vault.asp>

que l'autonomie politique inuit peut se réaliser à l'intérieur de certains paramètres déterminés préalablement avec les autorités gouvernementales concernées et par le fait même, cette autonomie politique n'est pas conditionnelle à une indépendance ou une autonomie économique totale ou partielle.

Compte tenu de tout ce qui précède, l'avènement des institutions, du moins législative et exécutive, témoigne un respect relationnel de nation à nation entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et les Inuit du Nunavik. L'institution législative et exécutive du futur GRN va opérer une transformation dans la structure de pouvoir. L'exercice d'un pouvoir constitutif et prescriptif par la partie inuit occasionne visiblement une redéfinition des rapports de pouvoir entre ces trois acteurs. Le développement économique et communautaire engagé entre le gouvernement du Québec et les Inuit du Nunavik sont en effet des propositions gouvernementales imposant de nouveaux rapports d'autonomie et de dépendance entre ces régimes. Et ces initiatives participent à l'élaboration progressive d'une autonomie politique au Nunavik. Les autorités gouvernementales ont pris leurs responsabilités en mettant en place le cadre à partir duquel le GRN deviendra une réalité.

L'enveloppe de financement global de l'ARK permet déjà à la communauté inuit d'exercer un certain pouvoir décisionnel par le fait d'établir ses priorités d'intervention et d'exécution. Jusqu'à ce jour, l'ARK assure déjà plusieurs mandats au nom des différents ministères investis dans la région. L'exercice de ces pouvoirs délégués par les ministères et organismes permet certainement l'acquisition d'une expertise pouvant se traduire par la mise en place d'ajustements nécessaires à assurer une bonne gouvernance lorsque la fusion des trois principaux organismes sera effective.

Lors de la constitution de l'Assemblée du Nunavik, les Nunavimiuts auront des représentants officiellement élus détenant une autorité et une légitimité d'arrêter des

décisions résultant d'une ou plusieurs délibérations sur les sujets les intéressant. Satisfaire les besoins les plus manifestes deviendra la réalité quotidienne du GRN. Ce dernier assumera son pouvoir et, pareil aux autres gouvernements, il devra composer avec la conjoncture économique, sociale et politique dans l'utilisation de ses diverses ressources. Les Nunavimiuts seront ainsi en mesure d'harmoniser leurs politiques et leurs interventions auprès des différents villages. En contrepartie, lorsqu'une loi ou une action entreprise par l'Assemblée ou le gouvernement du Nunavik est anticonstitutionnelle, toute personne résidant sur le territoire doit être en mesure de disposer d'un tribunal compétent en la matière et le gouvernement du Québec devra s'en remettre aux différentes recommandations avancées par plusieurs commissions, dont l'établissement d'un district judiciaire au Nunavik. Selon le respect de la CBJNQ et des ententes complémentaires, les gouvernements canadien et québécois vont poursuivre leurs transferts financiers afin de satisfaire les besoins économiques de chaque ministère du futur GRN. Cette importante dimension pécuniaire ne devrait pas pour autant altérer le pouvoir décisionnel de l'Assemblée du Nunavik. Généralement, un territoire en quête d'autonomie gouvernementale doit disposer d'une économie viable pour assurer son indépendance politique, mais l'expérience historique d'autres régions révèle que l'équation entre l'autonomie économique et l'autonomie politique n'est pas conditionnelle à l'exercice de l'autonomie gouvernementale régionale. Cette considération est valable dans la mesure où les autorités étatiques acceptent de redéfinir leur rapport d'autonomie et de dépendance. Rappelons que l'assentiment du Parlement canadien et de l'Assemblée nationale témoigne à la fois d'une importante reconnaissance de la problématique économique, politique et sociale de cette région septentrionale et notamment d'une reconfiguration des relations de pouvoir entre ces trois acteurs. Cette transformation entamée depuis quelques années dans les relations de pouvoir entre ces derniers occasionne ainsi une transformation de la structure de pouvoir hiérarchique, c'est à dire le cheminement vers une structure de pouvoir strataarchique.

CONCLUSION

La région du Nunavik est aujourd'hui un exemple original de l'évolution politique canadienne et québécoise concernant les relations avec les minorités autochtones. Cette région détient maintenant les garanties d'accession à un statut de gouvernement régional unique en son genre. Il faut néanmoins rappeler que ce modèle singulier de gouvernement régional est le résultat de plus d'une trentaine d'années de négociations. Ce projet d'autonomie gouvernementale inuit a d'abord composé avec une conjoncture historique favorisant essentiellement le développement de la politique énergétique du gouvernement du Québec. Dans les années soixante-dix, nous assistions visiblement à une polarisation de discours inconciliables; d'un côté, les Inuit du Nunavik revendiquaient un projet autonomiste pour le Nord québécois alors qu'au Sud, les allochtones formalisaient l'intention de prendre possession de cette région septentrionale au nom d'ambitions nationales. La signature et l'application de la CBJNQ sont visiblement le résultat de cette conjoncture aux intérêts divergents. À défaut d'obtenir un pouvoir décisionnel important pour la partie inuit, ce traité viendra dédommager financièrement les résidents du Nunavik en instituant un pouvoir administratif limité à divers organismes. La CBJNQ officialise ainsi la mise en place d'une structure gouvernementale et administrative du Nord québécois.

Malgré les bienfaits de l'application de la CBJNQ, la gestion du Nord par le gouvernement du Québec semble ne pas toujours tenir compte de la réalité nordique vécue par les Inuit. À vrai dire, la plupart des programmes destinés au Nord doivent être appliqués selon des règles et des normes spécifiques laissant peu de pouvoir décisionnel aux Inuit. Le projet d'autonomie gouvernementale demeurera donc un idéal à atteindre pour la communauté inuit. Toutefois, dans sa forme, le projet autonomiste revendiqué par les Inuit ne sera pas unanime au sein même de la communauté. Le gouvernement du Québec invitera donc les Inuit à développer un projet autonomiste devant être préalablement partagé par l'ensemble de la population du Nunavik. Les années 1980-1990 étant notamment animées par

les débats constitutionnels, les autorités gouvernementales ne mettront pas prioritairement à leur agenda la nécessité de discuter de la portée théorique d'un processus d'autonomie gouvernementale pour la région. Cette réalité fera que les Inuit chercheront continuellement à négocier avec les gouvernements fédéral et provincial afin de transformer leurs rapports d'autonomie et de dépendance résultant particulièrement de l'application de la CBJNQ. Des négociations qui s'entreprendront ainsi à l'intérieur d'une structure de pouvoir hiérarchique.

Rappelons néanmoins que les débats constitutionnels canadiens seront favorables à la partie inuit puisque l'article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* accorde une protection constitutionnelle aux droits ancestraux et issus des traités. À partir de ce moment, la CBJNQ va être considérée comme un accord de revendication territoriale globale et les gouvernements canadien et québécois ne pourront plus outrepasser les droits autochtones. C'est toutefois officiellement en 1995 que nous pourrions observer un important souhait de transformation dans les relations de pouvoir entre les autorités gouvernementales et les Autochtones. C'est-à-dire qu'une loi sera votée par le gouvernement canadien afin de reconnaître la mise en œuvre du droit ancestral à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Au Québec, cette volonté de transformation dans les relations entre le gouvernement et les différentes nations autochtones sera similaire à celle développée par le gouvernement fédéral. Par exemple, les années 1999 et 2000 vont occasionner la signature de plus d'une quarantaine d'ententes distinctes entre le gouvernement du Québec et les différentes nations autochtones et Inuit. Ces différentes ententes montrent principalement que le développement de l'autonomie gouvernementale ne peut se résumer par l'implantation d'un modèle universel de gouverne à toutes les communautés autochtones, mais que ladite autonomie gouvernementale procède à partir de compromis politiques entre les acteurs. C'est dans cette perspective que la dimension économique demeure au centre des préoccupations entourant les négociations de l'autonomie gouvernementale du Nunavik. Considérant que les autorités gouvernementales acceptent de redéfinir leurs relations de pouvoir avec les Inuit du Nunavik, l'analyse des Ententes Sivunirmut, Sanarrutik et l'Entente de principe sur la création du gouvernement régional du Nunavik permettent d'observer une évolution dans les relations de pouvoir entre ces derniers.

À partir de ce constat, l'hypothèse de notre étude annonçait que le développement d'un nouveau régime inuit au Nunavik entraînait une modification de la structure de pouvoir ayant régi jusqu'à maintenant les relations entre le gouvernement canadien, le gouvernement québécois et les Inuit. À vrai dire, l'autonomie politique du Nunavik amène une transformation de la structure de pouvoir hiérarchique vers une structure de pouvoir stratarchique. Selon la démonstration que nous venons d'entreprendre, nous pouvons confirmer qu'il s'opère une transformation dans les relations de pouvoir entre les acteurs et que nous assistons à un changement graduel de la structure de pouvoir hiérarchique vers une structure de pouvoir stratarchique.

Rappelons dans un premier temps que la structure de pouvoir hiérarchique régissant les rapports entre les acteurs est étroitement liée à l'application de la CBJNQ depuis la fin des années soixante-dix. Ce traité officialise essentiellement une structure administrative au nord du 55^e parallèle du territoire de la province québécoise. Cette structure administrative permet principalement aux Inuit d'appliquer des programmes gouvernementaux sur leur territoire. Toutefois, les normes et les règles de ces divers programmes sont majoritairement fixées par des allochtones. Constatant un déficit de pouvoir décisionnel inuit dans le développement, l'application et la gestion des multiples programmes, la structure de pouvoir hiérarchique doit être révisée afin de répondre plus adéquatement aux besoins et aspirations de développement politique et économique de la population du Nunavik. À ce sujet, le début des années 2000 annonce une transformation et un cheminement vers une structure de pouvoir stratarchique. C'est en effet ce que confirme notre étude dans un deuxième temps. Le financement global et non plus sectoriel officialisé par les Ententes Sivunirmut et Sanarrutik au début de la décennie 2000 permet déjà à l'ARK d'exercer certains pouvoirs délégués par les différents ministères fédéraux et provinciaux. Des pouvoirs permettant actuellement aux Inuit de prendre certaines décisions adaptées à leur réalité boréale. À partir de la gestion de ces fonds et des différents pouvoirs exercés, nous observons un début de transformation dans les relations de pouvoir entre les acteurs et cela occasionne nécessairement une modification de la structure de pouvoir.

À cela s'ajoute la formation à venir de l'Assemblée du Nunavik assurant une autonomie politique certaine à la région. Cette dernière aura le pouvoir d'adopter des lois dans divers domaines concernant la région et pourra par le fait même, développer des politiques spécifiques qui s'appliqueront aux institutions du gouvernement du Nunavik. La formation du gouvernement du Nunavik annonce à son tour l'exercice de pouvoirs exécutifs qui seront similaires aux autres gouvernements provinciaux. Enfin, l'Assemblée et le gouvernement du Nunavik pourront établir des programmes, des règlements et des procédures administratives en respect avec leur réalité nordique. Le futur gouvernement du Nunavik et son Assemblée exerceront assurément des pouvoirs d'ordre constitutif, prescriptif et allocatif occasionnant une véritable transformation des relations de pouvoir. L'avènement de l'Assemblée du Nunavik prévu en 2013 se présente donc comme une finalisation de la structure de pouvoir strataarchique.

Ce nouveau gouvernement régional respectera l'autorité de l'Assemblée nationale et l'intégrité territoriale du Québec dans l'exercice de ses pouvoirs et seule l'Entente finale permettra d'établir de manière exhaustive les rapports d'autonomie et de dépendance de la région du Nunavik. C'est notamment pour ces diverses raisons que nous parlons d'un passage d'une structure de pouvoir administrative à une structure de pouvoir strataarchique. À vrai dire, la région du Nunavik va accéder prochainement à une autonomie politique régionale qui sera intégrée à l'intérêt commun québécois tout en assumant sa spécificité politique, économique, culturelle et géographique. Cette transformation de la structure du pouvoir entre les acteurs va prendre tout son sens lorsque les différents organismes du Nunavik procéderont à leur fusion et lorsque les centres décisionnels et de gestion vont être rassemblés au sein de l'Assemblée du Nunavik. Pour l'instant, la conduite des affaires politiques revient principalement à la Société Makivik et à son président élu par des représentants des quatorze villages du Nunavik, Pita Aatami. Cette société ne constituera pas le futur gouvernement du Nunavik, mais agira à titre d'organisme responsable des droits des aînés inuit tout en veillant à ce que les décisions du GRN participent au développement social et économique de la région. Ce nouveau gouvernement régional aura à sa disposition un budget global et un soutien planifié d'aide publique lui permettant de déployer une autonomie dans l'exercice de

ses compétences locales et régionales. Enfin, selon les ententes de 2002 (Sanarrutik) et de 2004 (Sivunirmut) assurant une aide publique et annonçant partiellement un accès à des fonds issus des futures retombées de l'exploitation des richesses naturelles, l'avenir économique de la région semble prometteur. À condition que les richesses naturelles du sous-sol soient au rendez-vous.

Tel que mentionné, l'autonomie politique du Nunavik s'envisage toutefois à travers une certaine fragilité. Confrontée aux mêmes réalités que le Groenland et le Nunavut, l'émergence des nouvelles structures sociopolitiques au Nunavik va probablement nécessiter l'embauche de fonctionnaires détenant des compétences spécialisées. Or, il y a une faible présence des Inuit dans les postes clés de la fonction publique. Cette dimension bureaucratique doit être considérée avec une attention particulière. Si les allochtones de la région monopolisent l'ensemble des postes politiques et que les Inuit continuent à être minoritaires au sein de la haute fonction publique, comment ces derniers pourront-ils développer et appliquer leurs politiques? Le Nunavik est-il en mesure de produire ce genre de personnel pour satisfaire ses besoins politico-administratifs? Enfin, le gouvernement du Nunavik va probablement réussir à faire occuper la majorité des postes politiques de ses institutions par des Inuit, mais réussira-t-il à faire de même avec les postes administratifs? Allons-nous avoir un pouvoir politique inuit qui continue d'être géré par des administrateurs provenant du Sud de la province? L'autonomie gouvernementale devient néanmoins un levier incontournable pour être maître de son destin et prospérer. Nous ne sommes pas à avancer que le futur GRN résoudra tous les problèmes de la région. Ce GRN devra agir selon des principes de bonne gouvernance et même en agissant de la sorte, il devra mobiliser sa population puisqu'il aura le mandat de représenter les résidents du Nunavik, de canaliser les forces et énergies de cette société afin d'avancer vers un avenir meilleur.

Il est d'ailleurs pertinent de rendre compte de l'originale stratégie politique inuit. C'est-à-dire que les Inuit ont soutenu et revendiqué la mise en place d'un gouvernement public et non ethnique, alors que la représentation gouvernementale sera inévitablement ethnique

puisque le Nunavik est composé à 90 % d'habitants d'origine inuit. Ce qui assure une majorité politique de fait. S'ils n'avaient pas revendiqué un gouvernement public, ils n'auraient surement pas obtenu un pouvoir de contrôle sur un aussi grand territoire. Leur pouvoir aurait été probablement limité à la taille d'une réserve autochtone. Dans une perspective critique du gouvernement public, nous pouvons ajouter les actions concertées pour faire valoir un particularisme culturel et identitaire inuit à l'intérieur de chaque organisme déjà en place. Enfin, comme nous l'avons soulevé, le modèle de gouvernement régional du Nunavik accorde un rôle superficiel aux formes traditionnelles de gouvernance. L'avènement du GRN représente donc un cheminement de l'intégration de la région du Nunavik au sein du Québec. Une reconnaissance mutuelle dans laquelle les Inuit utiliseront leurs institutions afin de fixer des pratiques économiques et sociales à leur image. Comme le soulève aussi Martin Thibault, la dimension du maintien de la tradition en tant que mode de vie particulier aux Inuit, sans être abordée dans une perspective de pratiques anciennes, risque fort probablement d'être au centre des débats à venir du GRN.

Même si l'intégrité territoriale du Québec est respectée et reconnue, lorsque le processus de création du gouvernement du Nunavik va être complété, nous assisterons à la naissance d'un nouveau territoire doté d'un nouveau gouvernement. Le Nunavik devrait dans les faits détenir plus ou moins les mêmes pouvoirs et responsabilités que ceux du Nunavut. Les pouvoirs du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial qui seront transférés à la population du futur gouvernement régional, seront dans les faits similaires à ceux transférés au territoire du Nunavut. Le Nunavik exercera ainsi des pouvoirs semblables à ceux de plusieurs autres collectivités dans divers pays, en particulier le Groenland.

Ce portrait général présente les principales modalités du projet d'autonomie politique régionale reposant essentiellement sur des ententes signées ces dernières années. Les processus politiques en cours avec le gouvernement du Québec semblent respecter les échéanciers et les objectifs de départ fixés par les acteurs. La région du Nunavik demeure toutefois vulnérable et grandement dépendante des orientations politiques du gouvernement

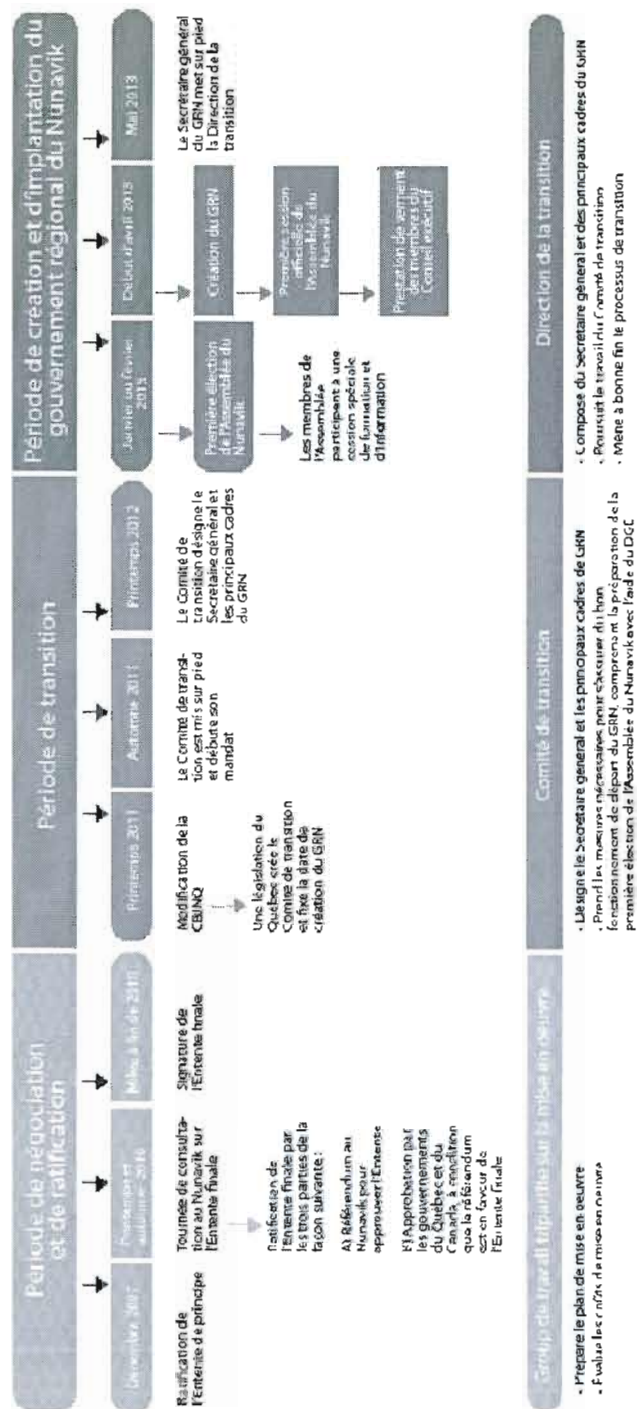
québécois dans sa progression vers l'autonomie gouvernementale. Quel serait l'avenir du Nunavik à la veille d'un nouveau référendum sur la souveraineté du Québec? Cette question porte d'abord sur l'avenir de la nation canadienne, mais notamment sur la place octroyée aux différentes nations autochtones au sein de la province. Rappelons-le, l'État est à la fois juge et partie du développement de l'autonomie gouvernementale autochtone. Il est donc maître en première et dernière instance à l'intérieur de ses frontières.

Compte tenu de ce qui précède, la forme que prendra le gouvernement régional du Nunavik est certainement un défi pour le Canada et le Québec. Est-ce que l'Assemblée et le gouvernement du Nunavik bénéficieront d'une protection constitutionnelle? Seuls le contexte politique et l'approche à venir des gouvernements canadien et québécois pourront nous le dire. Comme le mentionne Éric Cannobio spécialiste en géopolitique, que ce soit les Inuit circumpolaires, les Inuit du Canada ou les Inuit du Québec, ensemble ils exercent un pouvoir informel et ils travaillent à défendre une approche commune quant aux questions arctiques. Au sein de l'ONG de la Conférence circumpolaire inuit, ils s'affairent au développement d'une diplomatie polaire et à la mise en place d'accords économiques transrégionaux, dépassant ainsi le strict cadre régional du Nunavik.

APPENDICE A

ÉCHÉANCIER ENVISAGÉ POUR LA CRÉATION DU GOUVERNEMENT RÉGIONAL DU NUNAVIK (Tirée de la *Revue Nunavik : Regard vers l'avenir*, avril 2009, p. 9.)

ÉCHÉANCIER ENVISAGÉ POUR LA CRÉATION DU GOUVERNEMENT RÉGIONAL DU NUNAVIK (GRN)



Tout de négociation, janvier 2010

BIBLIOGRAPHIE

Administration régionale Kativik. <http://www.krg.ca> , [En ligne], Le 18 juin 2009.

Bussières, Paul. « *Droit collectif et pouvoir chez les Inuit du Nunavik* ».  tudes Inuit, vol. 16, n  1-2, (1992), p.143-148.

Canobbio, Éric. *Géopolitique d'une ambition inuite : Le Québec face à son destin nordique*. Québec :  ditions du Septentrion, 2009, p. 305.

Commission scolaire Kativik. <http://www.kativik.qc.ca> , [En ligne], Le 18 juin 2009.

Decaux, Emmanuel. « *Le droit international et les populations autochtones* ».  tudes Inuit, vol. 16, n  1-2, (1992), p.291-299.

Dufour, Suzanne. *Les Inuit dissidents de la convention de la Baie James et la question des droits autochtones*. Mémoire de maîtrise : Université du Québec   Montréal, 1982, 184 pages.

Duhaime, Gérard. *La gouverne du Nunavik, qui paie quoi?* Coll. Travaux de recherche. Québec : G TIC, Université Laval, 1993, 28 pages.

_____. « *Le chasseur et le Minotaure : Itinéraire de l'autonomie politique du Nunavik* ».  tudes Inuit, vol. 16, n  1-2, (1992), p.149-177.

_____. (sous la dir.). *Le Nord : habitants et mutations*. Coll. Atlas historique du Québec. Québec : Presses de l'Université Laval, 2001, 227 pages.

Duhaime Gérard et Robichaud Véronique. *Portrait économique du Nunavik 2003*. Québec : Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, Université Laval, 2007, 52 pages.

Easton, David. *Analyse du système politique*, Paris, Armand Collin, 1974, 488 pages.

Forest, Pierre-Gerlier et Jean-François TREMBLAY. « *Le retour des choses : la science politique et l'analyse de la modernité inuite* » études Inuit, vol. 16, n  1-2, (1992), p.301-313.

Gagnon, Alain-Gustave et Guy Rocher (sous la dir.). *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Montréal : Québec Amérique, 2002, 302 pages.

Gouvernement du Canada : Affaires indiennes et du Nord Canada. *Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik* [En ligne], Le 1^{er} décembre 2006, 269 pages, <http://www.makivik.org/fr/backgrounders/vault.asp>

Gouvernement du Canada : Ministère de la Justice. *Charte canadienne des droits et libertés*. [En ligne] Le 29 mars 1982. http://lois.justice.gc.ca/fr/charte/1.html#anchorbo-ga:l_I

Gouvernement du Québec : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*. Québec, 2^e édition, 2009, 88 pages.

Gouvernement du Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones. *Entente concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik, version administrative consolidée*. [En ligne], Le 8 octobre 2009, 93 pages. http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/version-consolidee-8-octobre-2009-francais.pdf

_____. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*. Édition 2006, 928 pages.

_____. *Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik, version administrative consolidée*. [En ligne], Le 10 mars 2008, 49 pages. http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du Gouvernement régional du Nunavik*. [En ligne], Le 5 décembre 2007, 95 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Modification (n° 4) à l'Entente concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik*. [En ligne], Le 24 août 2007, 44 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Entente concernant le financement global des villages nordiques de la région Kativik, version administrative consolidée*. [En ligne], Le 21 décembre 2006, 24 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Entente concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik, version administrative consolidée*. [En ligne], Le 31 mars 2006, 80 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Entente Sivunirmut concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik (ARK)*. [En ligne], Le 31 mars 2004, 70 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Entente-cadre de négociation sur la fusion de certaines institutions et la création d'une nouvelle forme de gouvernement au Nunavik*. [En ligne], Le 26 juin 2003, 9 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik*. [En ligne], Le 9 avril 2002, 17 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Accord politique entre la partie Nunavik, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral pour l'examen d'une forme de gouvernement au Nunavik par l'institution d'une Commission du Nunavik*. [En ligne], Le 5 novembre 1999, 8 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Entente particulière concernant l'enveloppe de financement pour le développement des communautés inuites*. [En ligne], Le 29 juin 1999, 8 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

_____. *Entente-cadre concernant la région Kativik*. [En ligne], Le 21 octobre 1998, 5 pages, http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/ententes_inuits.htm

Gouvernement du Québec, Ministère de la justice. *La justice en milieu autochtone : vers une plus grande synergie*, janvier [En ligne], 2008, 57 pages. <http://www.justice.gouv.qc.ca/Francais/publications/rapports/pdf/autoch08.pdf>

Institut national de santé publique du Québec. « Le Nunavik ou la terre où vivre ». *Revue Développement social*, vol. 9, no.1, juin 2008, 72 pages.

La Fédération des coopératives du Nouveau-Québec. <http://www.ilagi.ca>, [En ligne], page consultée le 17 juin 2009.

Lajoie Andrée (Sous la dir.). *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*. Montréal : Éditions Thémis, 2007, 246 pages.

Le site des négociations du Gouvernement Régional du Nunavik. <http://www.nunavikgovernment.ca/fr/>, [En ligne] page consultée le 15 janvier 2010.

Lemieux, Vincent. *Le pouvoir et l'appartenance : Une approche structurale du politique*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2006, 192 pages.

_____. *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1989, 227 pages.

Malaurie, Jean. (sous la dir.) *Du Nouveau-Québec au Nunavik : 1964-2004 : une fragile autonomie*. Coll. Polaires. Paris : Économica, 2005, 542 pages.

Otis, Ghislain et Bjarne Melkvik. *Peuples autochtones et normes internationales : analyse et textes relatifs au régime de protection identitaire des peuples autochtones*. Cowansville : Y. Blais, 1996, 218 pages.

Organisation des Nations Unies. *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. [En ligne] 2 octobre 2007, 12 pages.
<http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/08/PDF/N0651208.pdf?OpenElement>

Otis, Ghislain. *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2005, 212 pages.

Rouland, Norbert. *Les Inuit du Nouveau-Québec et la Convention de la Baie-James*. Association Inuksiitiit Katimajit et Centre d'Études Nordiques, Université Laval, Québec, 1978, 213 pages.

Rousseau, Jean. *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*. Vancouver : UBC Press, 2001, 436 pages.

Société Makivik. *Revue Nunavik : Regard vers l'avenir*, avril 2009, 23 pages.

_____. *Nunavik at a glance. Coup d'oeil sur le Nunavik*. Édition 2007, Kuujuaq, 23 pages.

_____. *Partageons : Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, [En ligne], 2001, 86 pages. <http://www.makivik.org/fr/backgrounders/vault.asp>

Simard, Jean-Jacques. *La réduction : L'Autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*. Québec : Éditions du Septentrion, 2003, 432 pages.

Thibault, Martin. *De la banquise au congélateur : Mondialisation et culture au Nunavik*. Coll. Sociologie contemporaine. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2003, 202 pages.

Tremblay, Jean-François. « *L'autonomie gouvernementale autochtone, le droit et le politique, ou la difficulté d'établir des normes en la matière* ». Politique et Sociétés, vol. 19, n° 2-3, (2000), p. 133-151.

_____. « *Pensée libérale et problèmes autochtones : deux essais de conciliation* », dans *Libéralismes et nationalismes : philosophie et politique*, p. 165-182. Québec, Presses de l'Université Laval, 1995.

Tremblay, Jean-François et Pierre-Gerlier Forest. *Autochtones et autonomie : quelques aspects de politiques gouvernementales dans quatre pays*. Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones, 1993, 74 pages.